

Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft

Emmer, Martin (Ed.); Strippel, Christian (Ed.)

Erstveröffentlichung / Primary Publication

Sammelwerk / collection

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Emmer, M., & Strippel, C. (Hrsg.). (2015). *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (Digital Communication Research, 1). Berlin. <https://doi.org/10.17174/dcr.v1.0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Martin Emmer
Christian Strippel

Kommunikations- politik für die digitale Gesellschaft

Die fortschreitende Digitalisierung der Gesellschaft stellt die nationale und internationale Kommunikationspolitik und Medienregulierung vor eine Fülle neuer Herausforderungen: Themen wie Internetkriminalität, Daten- und Jugendschutz oder Urheber- und Leistungsschutzrecht stehen insbesondere in Europa und den USA weit oben auf der politischen und medialen Agenda. In diesem Sammelband werden die bisherigen und aktuellen Entwicklungen in diesem Politikfeld mit empirischen und theoretischen Analysen konfrontiert und der netzpolitische Diskurs so um kommunikations- und politikwissenschaftliche Perspektiven ergänzt.

Im Fokus der elf Beiträge stehen dabei ganz grundsätzliche Herausforderungen der Digitalisierung für die Kommunikationspolitik, die von der Politik aus der Digitalisierung gezogenen kommunikationspolitischen Konsequenzen sowie der gesellschaftliche Diskurs über die politischen Antworten auf den digitalen Medienwandel.



Digital Communication Research

Herausgegeben von Martin Emmer, Christina Schumann, Monika Taddicken,
Martin Welker & Jens Wolling

Band 1

Martin Emmer & Christian Strippel

Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft

Redaktion der Reihe *Digital Communication Research*
Christian Strippel, M.A.
Freie Universität Berlin
Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft
Garystraße 55
D-14195 Berlin
info@digitalcommunicationresearch.de

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISSN 2198-7610
ISBN 978-3-945681-01-5

Die persistente Langzeitarchivierung dieses Buches erfolgt mit Hilfe des Social Science Open Access Repository sowie der Registrierungsagentur für Sozial- und Wirtschaftsdaten da|ra.

DOI 10.17174/dcr.v1.0

Dieses Werk erscheint Open Access und ist lizenziert unter Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0): creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Berlin, 2015
digitalcommunicationresearch.de

Inhaltsverzeichnis

*Christina Schumann, Monika Taddicken, Martin Emmer,
Martin Welker & Jens Wolling*

Vorwort der Reihenherausgeber/innen zum ersten Band 9-11

Martin Emmer & Christian Strippel

Kommunikationspolitik und Medienregulierung im
digitalen Wandel 13-20

I DIGITALISIERUNG ALS HERAUSFORDERUNG FÜR WISSENSCHAFT UND POLITIK

Carsten Brosda

Orientierung in der digitalen Unübersichtlichkeit. Zur
medienpolitischen Relevanz der Kommunikationswissenschaft 25-40

Gerhard Vowe & Philipp Henn

„Konvergenz“ – Klärung eines kommunikationswissenschaft-
lichen Schlüsselbegriffs 43-60

Dirk Arnold

Typologie von Medienregulierungsstilen in Europa 63-83

II PROBLEMFELDER UND ANSÄTZE DER MEDIENREGULIERUNG

- Simon Schuster, Pascal Jürgens, Dieter Dörr,
Birgit Stark & Melanie Magin*
Neutralität, Transparenz und Kompetenz. Rechtliche
Ansatzpunkte für eine Neuregulierung des
Suchmaschinenmarktes 87-118
- Adrian Rauchfleisch & Jean-François Mayoraz*
Die Rolle von Sina Wabo im „Kampf um die öffentliche
Meinung“ in China 121-148
- Thomas N. Friemel & Mareike Dötsch*
Online Reader Comments as Indicator for Perceived
Public Opinion 151-172
- Alexander Rihl & Jan Krone*
Medienförderung: Programm- und Kommunikationsanalyse.
Nichtkommerzieller Rundfunk in Österreich
– Campus & City Radio 94,4 175-201

III KOMMUNIKATIONSPOLITIK IN DER DISKUSSION

- Katrin Tonndorf*
Bürgerrecht vs. Urheberrecht. Der öffentliche
Interessenskonflikt um ACTA und seine Darstellung in der
deutschen Medienberichterstattung 205-224
- Saskia Sell & Simon Berghofer*
Netzwerke: Emergente transnationale Normen im
Internetregulierungsdiskurs. Eine vergleichende Analyse
netzbasierter Aushandlungsprozesse zu SOPA (USA, 2011-2012)
und dem Zugangerschwerungsgesetz (D, 2008-2011) 227-257

Sarah Anne Ganter & Peter Maurer

Von der Medien- zur Netzpolitik? Eine Analyse des
Leistungsschutzrechts für Presseverlage in Deutschland

259-281

Maria Löblich & Francesca Musiani

Netzneutralität aus öffentlichkeitstheoretischer Sicht.
Kommunikationswissenschaftliche Dimensionen der Debatte

283-297

Empfohlene Zitierung: Schumann, C., Taddicken, M., Emmer, M., Welker, M., & Wolling, J. (2015). Vorwort der Reihenherausgeber/innen zum ersten Band. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 9-11). doi: 10.17174/dcr.v1.1

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

*Christina Schumann, Monika Taddicken, Martin Emmer,
Martin Welker & Jens Wolling*

Vorwort der Reihenherausgeber/innen zum ersten Band

Mit dem vorliegenden Band „Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft“ startet die neue Reihe *Digital Communication Research* (DCR). Für die Fachgruppe „Computervermittelte Kommunikation“ (CvK) der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft (DGPuK) ist dieser Schritt besonders bedeutsam, nicht nur, weil die CvK damit erstmals seit ihrem Bestehen eine eigene Publikationsreihe erhält, sondern auch, weil diese Reihe online und im Open-Access-Format erscheint.

Inhaltliches Ziel von DCR ist es, Publikationen rund um den zentralen Forschungsgegenstand der DGPuK-Fachgruppe zu bündeln: digitale Kommunikation. Die Fachgruppe analysiert dieses Feld in erster Linie aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive, ausdrücklich werden aber auch interdisziplinäre Arbeiten, zum Beispiel in Kooperation mit der Informatik oder den Geisteswissenschaften, begrüßt. Drei Prinzipien leiten die Forschungsaktivitäten der Fachgruppe und damit auch die inhaltliche Ausrichtung dieser Reihe:

1. Innovation wird als sozialer Prozess verstanden, wobei der Wandel sozialer Kommunikation seinen Ausdruck in neuen Anwendungen und Gebrauchswesen, der Institutionalisierung von neuen Medien und Medienangeboten sowie neuen Formen von Organisationen und Zeichensystemen findet.

2. Die zu beobachtende Integration digitaler Medien in fast alle Bereiche des gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Lebens einerseits und die ebenfalls erkennbaren Differenzierungsprozesse von Medien und sozialer Kommunikation andererseits verdienen besondere Aufmerksamkeit.
3. Weiterhin stehen die Eigenschaften und Folgen sozialer Vernetzung durch Kommunikationsmedien im Fokus: Lineare, zum Teil unidirektionale Strukturen und Prozesse der Kommunikation werden zunehmend ergänzt durch rückgekoppelte, interaktive und multidirektionale Kommunikationsformen. Kommunikative Rollen und Kompetenzen unterliegen in Kommunikationsnetzen einem Wandel, der verstärkter Forschung bedarf.

Zukünftig soll DCR für die wachsende Zahl an Forschungsarbeiten in diesen Themenfeldern ein Forum darstellen und Publikationsorgan sowohl für Tagungs- und Herausgeberbände als auch für Dissertationen, andere Monografien und Lehrbücher sein.

Neben der inhaltlichen Ausrichtung ist DCR auch durch die gewählte Publikationsform charakterisiert: Alle Bände erscheinen als frei im Internet verfügbare Open-Access-Publikationen. Daraus ergeben sich Vorteile für alle Anspruchsgruppen: Autorinnen und Autoren können ihre Publikationen nach der inhaltlichen Fertigstellung des Manuskriptes schnell und kostengünstig veröffentlichen. Lange Wartezeiten auf die Drucklegung und etwaige Druckkostenzuschüsse entfallen. Für Fachkollegen und -kolleginnen, Bibliotheken sowie weitere Leser und Interessierte sind die Werke ohne Hürden zugänglich. Publikationen im Open-Access-Format unterstützen damit die freie Zirkulation von Wissen.

Dabei wird selbstverständlich nach den etablierten Standards guter Wissenschaftlichkeit gearbeitet. Für den Qualitätssicherungsprozess sorgt das Herausgebergremium: Jeder Beitrag in einem Herausgeberband bzw. jede Monografie wird von mindestens zwei auf dem Themengebiet einschlägigen Wissenschaftlern bzw. Wissenschaftlerinnen geprüft, begutachtet und ggf. in die Revision gegeben.

Alle Bände von DCR sind schließlich durch die Eintragung in das *Social Science Open Access Repository* (SSOAR) uneingeschränkt, kostenlos und persistent zugänglich. Die Publikationen werden in den gängigen Datenbanken und Bibliothekskatalogen gelistet und sind damit in gleicher Weise wie gedruckte Werke auffindbar. Zusätzlich sind die Bände aber auch durch Suchmaschinen recherchierbar und

stehen unter www.digitalcommunicationresearch.de zum direkten Download bereit. Die Sichtbarkeit ist im Vergleich zu „herkömmlichen“ Veröffentlichungsstrategien damit – trotz fehlender Verlagsstrukturen – deutlich erhöht und trägt dem veränderten Suchverhalten vieler Recherchierender Rechnung. Für diejenigen, die gerne ein gedrucktes Buch in den Händen halten oder verschenken wollen, können Exemplare über einen Print-on-Demand-Service kostengünstig bestellt werden.

Wir wünschen nun eine ertragreiche und spannende Lektüre des ersten DCR-Bandes und möchten dazu einladen, auf unserer Webseite auch in den kommenden Publikationen zu stöbern. Darüber hinaus finden sich dort weitere Informationen zum Beispiel zum Publikationsprozess oder auch zur Möglichkeit, Supplemental Material zum Werk wie etwa Fragebögen, Datensätze oder Videos einzubinden. Zuletzt danken wir Christian Strippel, ohne dessen Ideen und Engagement die Reihe in dieser Form nicht möglich gewesen wäre. Für alle weiteren Fragen stehen wir als Herausgebergremium gerne zur Verfügung.

Berlin, Braunschweig, Ilmenau und Mannheim
im Februar 2015

Empfohlene Zitierung: Emmer, M., & Strippel, C. (2015). Kommunikationspolitik und Medienregulierung im digitalen Wandel. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 13-20). doi: 10.17174/dcr.v1.2

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Martin Emmer & Christian Strippel

Kommunikationspolitik und Medienregulierung im digitalen Wandel

Die fortschreitende Digitalisierung der modernen Gesellschaft stellt die nationale und internationale Kommunikationspolitik vor eine Fülle neuer Herausforderungen: Themen wie Internetkriminalität, Daten- und Jugendschutz oder Urheber- und Leistungsschutzrecht stehen insbesondere in Europa und den USA weit oben auf der politischen und medialen Agenda. In Deutschland war die politische Regulierung des Internets lange Zeit ein Nischenthema, spätestens seit den Debatten über Filesharing, Online-Durchsuchungen, Vorratsdatenspeicherung und Zugangserschwerungsgesetz wird sie jedoch auch in einer breiten Öffentlichkeit diskutiert.

Unter dem Stichwort „Netzpolitik“ hat sich in diesem Zusammenhang ein eigenständiger Politikbereich herausgebildet, in dem solche Diskussionen gebündelt werden. Neben der Frage, welche rechtlichen, ökonomischen und kulturellen Normen für den Umgang von Bürgern und Organisationen mit der Netzwerktechnologie und digitalen Daten gelten sollen, stehen hier vor allem die Regulierung der zugrunde liegenden Infrastruktur (Internet Governance) und die neuen Möglichkeiten zur Unterstützung demokratischer Prozesse und Institutionen (E-Democracy, Open Government, Online-Voting etc.) im Fokus der politischen Verhandlung. Dabei melden sich zunehmend neue Akteure zu Wort, die diese Verhandlung begleiten und mitgestalten. In Deutschland zählen hierzu etwa die *Piratenpartei*, der *Chaos Computer Club* (CCC), themenspezifische Lobbyverbände

wie die *Digitale Gesellschaft e.V.* und *D64 – Zentrum für digitalen Fortschritt* sowie netzpolitische Aktivisten und Blogger wie Markus Beckedahl (netzpolitik.org) oder Sascha Lobo.

Ein wichtiges Forum für dieses Politikfeld war die von 2010 bis 2013 tätige Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ des 17. Deutschen Bundestages. Die hier verhandelten Problemstellungen verwiesen nicht selten auf ganz grundlegende Fragen gesellschaftlicher Verhältnisse, die weit über einzelne politische Regulierungsvorhaben hinausgehen; etwa die Grenzziehungen zwischen Privatsphäre und Öffentlichkeit, die Möglichkeiten nationaler Regulierungspolitik in Zeiten globaler Kommunikation, das Verhältnis von Informationsfreiheit, Datenschutz und staatlicher Überwachung oder den Konflikt zwischen gesellschaftlichen und ökonomischen Interessen. Dass sich der 18. Deutsche Bundestag Anfang 2014 für die Einrichtung eines ständigen Ausschusses „Digitale Agenda“ entschied, zeigt, dass diese Fragen weiter einer Klärung bedürfen und dies mittlerweile auch von der Politik anerkannt wird. Dringend erscheint dies vor allem vor dem Hintergrund der aktuell geführten Debatten über die umfangreiche Auswertung personenbezogener Daten durch Internetkonzerne wie Google, Facebook oder Amazon und die Komplettüberwachung des Netzes durch die NSA und andere westliche Geheimdienste.

Unter dem Titel „Kommunikationspolitik und Medienregulierung in der digitalen Gesellschaft“ widmete sich im Februar 2014 in Berlin eine kommunikations- und politikwissenschaftliche Fachtagung diesem Themenkomplex rund um die genannten Herausforderungen der Digitalisierung für die Kommunikationspolitik (kommpol2014.de). Ausrichter der Tagung waren die Fachgruppe „Kommunikation und Politik“ der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft (DGPK) und der Arbeitskreis „Politik und Kommunikation“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) in Kooperation mit der DGPK-Fachgruppe „Computervermittelte Kommunikation“ und der Fachgruppe „Politische Kommunikation“ der Schweizerischen Gesellschaft für Kommunikations- und Medienwissenschaft (SGKM). Der vorliegende Band ist aus dieser Tagung hervorgegangen.

Ziel der Tagung war es, die bisherigen und aktuellen Entwicklungen im Bereich der Netzpolitik mit empirischen und theoretischen Analysen zu konfrontieren und damit den Diskurs über die genannten Problemfelder um kommunikations- und politikwissenschaftliche Perspektiven zu bereichern. Im Fokus

standen dabei (1) grundsätzliche Herausforderungen der Digitalisierung für die Kommunikationspolitik; (2) die von der Politik aus der Digitalisierung gezogenen kommunikationspolitischen Konsequenzen und die konkreten Problemfelder der Medienregulierung; sowie (3) der gesellschaftliche Diskurs über die politischen Antworten auf den digitalen Medienwandel. Zur inhaltlichen Strukturierung der elf Beiträge in diesem Sammelband haben wir diese Dreiteilung beibehalten.

I Digitalisierung als Herausforderung für Wissenschaft und Politik

Der erste Abschnitt widmet sich aus drei ganz verschiedenen Perspektiven den Herausforderungen, die die Digitalisierung der Gesellschaft für die aktuelle Medienpolitik und die Wissenschaft, die sie beobachtet und analysiert, mit sich bringt. Aus der Sicht des Medienpolitikers, der sich mit diesen Herausforderungen und der Notwendigkeit ihrer Lösung direkt konfrontiert sieht, beschreibt zunächst *Carsten Brosda*, Bevollmächtigter des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg für Medien und Leiter des Medienamts in der Staatskanzlei, in seinem Beitrag „Orientierung in der digitalen Unübersichtlichkeit“ (S. 25-40), wie sehr die politische Zunft zur Zeit auf anwendungsorientierte Forschung und eine medienpolitische Beratung seitens der Wissenschaft angewiesen ist. Eindrücklich plädiert er für ein stärkeres Engagement insbesondere der Kommunikationswissenschaft, die bisher in ihrer medienpolitischen Relevanz hinter der so dominanten Rechtswissenschaft verblasse.

Gerhard Vowe und *Philipp Henn* richten den Fokus in ihrem Beitrag hingegen auf eine Herausforderung für die Wissenschaft: die Klärung des „kommunikationswissenschaftlichen Schlüsselbegriffs“ Konvergenz (S. 43-60). Wenn im Zuge der Digitalisierung zunehmend die Grenzen tradierter Kategorien zur Beschreibung von Medien und Kommunikationsprozessen verwischen, werden sowohl zur Grundlagenforschung als auch für anwendungsorientierte Untersuchungen neue Modelle und Schemata benötigt. Neben der eigentlichen Begriffsbestimmung von Konvergenz erarbeiten die beiden deshalb auch eine Systematik zur Klärung weiterer kommunikationswissenschaftlicher Begriffe und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Analyse des digitalen Wandels.

Im dritten Beitrag wendet dann *Dirk Arnold* den Blick zurück auf die politische Praxis und liefert auf der Grundlage seiner Auswertung der nationalen Rechts-

vorschriften und deren praktischer Umsetzung eine „Typologie von Medienregulierungsstilen in Europa“ (S. 63-83). Dabei wird deutlich, dass „die Medienregulierungsinstrumente und -formen der 27 untersuchten EU-Mitgliedstaaten nur begrenzt und in spezifischer Weise an die länderübergreifenden Prozesse der technischen Konvergenz und der Europäisierung angepasst wurden“ (S. 78). Damit wird nicht nur die Internationalität des Regulierungsfeldes deutlich, sondern auch die politischen Desiderate sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

II Problemfelder und Ansätze der Medienregulierung

Auf konkrete Fragen der Medienregulierung und die aktuelle politische Praxis wird dann in den vier Beiträgen im zweiten Abschnitt dieses Sammelbands näher eingegangen. Zunächst nehmen sich *Simon Schuster*, *Pascal Jürgens*, *Dieter Dörr*, *Birgit Stark* und *Melanie Magin* ein akutes Regulierungsproblem vor und versuchen sich an einem Beitrag zu dessen Lösung. Mit der Verknüpfung rechts- und kommunikationswissenschaftlicher Perspektiven bearbeiten sie das Problem der zunehmenden Monopolisierungstendenzen auf dem Online-Suchmaschinenmarkt und schlagen erste Ansätze für eine Neuregulierung vor (S. 87-118). Dass solche Vorschläge zumindest von den betroffenen Unternehmen gehört und kritisch kommentiert werden, ließ sich anhand der intensiven Diskussionen im Rahmen der Fachgruppentagung, auf der unter anderem auch ein Vertreter von *Google* zu Gast war, sehr gut beobachten. Offen bleibt bisher, ob sich auch die Politik in einem ähnlichen Maße mit solchen sozialwissenschaftlich fundierten Ansätzen auseinandersetzen wird.

Gleichwohl sind Internetunternehmen zentrale Akteure bei der Bearbeitung kommunikationspolitischer Herausforderungen der Digitalisierung. Denn nicht selten stellen sie die neuen Plattformen für öffentliche Kommunikation im Internet bereit und werden damit zu einem unverzichtbaren Bestandteil demokratischer Öffentlichkeit im Netz. Wie zentral deren Rolle mitunter sein kann, zeigen *Adrian Rauchfleisch* und *Jean-François Mayoraz* in ihrem Beitrag über den chinesischen Microblogging-Dienst *Sina Weibo*, der zwischen den Interessen seiner Nutzerinnen und Nutzer einerseits und den strikten Zensurvorgaben von staatlicher Seite steht (S. 121-148). Das Streben nach ökonomischer Rentabili-

tät und der Kampf um freie Meinungsäußerung fallen hier auf eindrucksvolle Art und Weise zusammen. Die im Westen häufig kritisierte Kommerzialisierung des Internets kann demnach in autoritären Staaten durchaus positive Effekte für die Durchsetzung politischer Freiheiten haben. Wie mühevoll und trickreich sich diese Freiheiten in China auch seitens der Nutzerinnen und Nutzer erkämpft werden, davon bekommt man durch diesen Beitrag ebenfalls einen ersten guten Eindruck.

In Europa ist man von solchen Einschränkungen der politischen Meinungsfreiheit bekanntlich weit entfernt. Hier haben die Betreiber insbesondere von Nachrichtenseiten viel mehr Mühe damit, die große und nicht selten konfliktreiche Bandbreite politischer Meinungen in ihren Kommentarspalten zu moderieren. Inwiefern eine solche Regulierung von Leserkomentaren überhaupt notwendig ist und welche unterschiedlichen Möglichkeiten sich hierfür anbieten, das diskutieren *Thomas N. Friemel* und *Mareike Dötsch* am Beispiel von acht Online-Zeitungen aus der Schweiz in dem einzigen englischsprachigen Beitrag in diesem Sammelband (S. 151-172). Sie stellen heraus, dass sich die Kommentarschreiber hinsichtlich Alter, Geschlecht und politischer Orientierung deutlich von der Leserschaft der jeweiligen Online-Zeitungen unterscheiden – sie sind eher männlich und politisch deutlicher rechts orientiert – und in beiden Gruppen auch unterschiedliche Vorstellungen bzgl. sinnvoller Regulationsmaßnahmen bestehen.

Im vierten Beitrag widmen sich dann *Alexander Rihl* und *Jan Krone* der Medienförderung des nichtkommerziellen Rundfunks in Österreich. Auf der Grundlage einer Programm- und Kommunikationsanalyse prüfen sie die Möglichkeit einer Ausweitung der Rundfunkmedienförderung in diesem Bereich auf Netzmedienangebote und kommen zu dem Schluss, dass sich eine solche Ausweitung vor dem Hintergrund des Public-Value-Ansatzes geradezu aufdrängt (S. 175-201). Ebenso wie in den Beiträgen zuvor werden damit konkrete Hinweise oder gar Vorschläge für eine politische Regulierung digital verbreiteter Medieninhalte unterbreitet. Die Unterschiedlichkeit der vier in diesem Abschnitt des Bandes untersuchten Gegenstandsbereiche verdeutlicht dabei die Heterogenität des sich so rasant entwickelnden Politikfeldes; und sie zeigt, wie gewinnbringend politik- und kommunikationswissenschaftliche Forschung zu einer konstruktiven Diskussion der dabei entstehenden Herausforderungen beitragen kann.

III Kommunikationspolitik in der Diskussion

Nun zählen öffentliche Debatten bekanntlich selbst zum Untersuchungsgegenstand der politischen Kommunikationsforschung. Im Falle kommunikationspolitischer Regulierungsvorhaben werden hier schließlich die verschiedenen Herausforderungen und Lösungsansätze verhandelt. Aus diesem Grund ist der dritte und letzte Abschnitt auch der Analyse dieser öffentlichen Aushandlungsprozesse gewidmet. In allen vier hier versammelten Beiträgen wird dabei deutlich, dass insbesondere die Regulierung des Internets ein heftig umstrittenes Feld ist, bei dem grob zwei Denkschulen aufeinandertreffen: Auf der einen Seite wird versucht, die bewährten Instrumente der bisherigen Medienregulierung auf das Internet anzuwenden; die andere Seite ist der Ansicht, genau dies sei nicht ohne Weiteres möglich und könne in seinen Konsequenzen für das demokratische Potenzial des Internets fatal sein. Stattdessen müssten für das Netz – insbesondere aufgrund seiner globalen Reichweite und Relevanz – gänzlich neue Regulierungswege gefunden und gegangen werden.

Deutlich wird dies bereits in dem Beitrag von *Katrin Tonndorf*, die sich in ihrem Beitrag dem multilateralen Handelsabkommens ACTA bzw. der Diskussion über diesen Gesetzesentwurf im Jahr 2012 widmet (S. 205-224). In einer stark polarisierten Debatte standen sich hier ACTA-Gegner und -Befürworter nahezu unvereinbar gegenüber und warben öffentlich für ihre Sichtweise auf die Vor- bzw. Nachteile des Abkommens. In einer Methodenkombination aus qualitativer und quantitativer Inhaltsanalyse gleicht Tonndorf die Positionen der beiden Konfliktparteien mit deren Sichtbarkeit in der deutschen Medienberichterstattung ab und kommt zu dem Ergebnis, dass sich die ACTA-Gegner hier deutlich gegen die Position ihrer Kontrahenten durchsetzen konnten. Die öffentliche Dominanz der ACTA-Gegner hatte schließlich auch Folgen für den politischen Entscheidungsprozess: So wurde das Abkommen im Juli 2012 vom EU-Parlament mit großer Mehrheit abgelehnt.

Ein ähnliches Schicksal ereilte nur wenige Monate zuvor auch den „Stop Online Piracy Act“ (SOPA) in den USA und das „Zugangerschwerungsgesetz“ (Zug-ErschwG) in Deutschland, deren öffentliche Aushandlung im Beitrag von *Saskia Sell* und *Simon Berghofer* in den Blick genommen wird (S. 227-257). Die beiden interessieren sich dabei ebenfalls für die ausgetauschten Argumente der jeweils entstanden Interessenkoalitionen und fanden heraus, dass trotz der unterschied-

lichen politischen Gültigkeitsbereiche (USA/Deutschland) und der inhaltlichen Differenzen der beiden Gesetzesentwürfe (SOPA richtete sich gegen Urheberrechtsverletzungen, das ZugerschwG gegen die Verbreitung von Kinderpornografie) insbesondere auf Seiten der Gegner ähnliche Argumentationsmuster zu erkennen sind. Dies weist, wie die Autoren schreiben, auf ein transnationales Wertesystem („Netzwerke“) hin, um die herum sich nun eine Art internationale Lobby der Netzbürgerinnen und -bürger herausgebildet hat.

Zu einem ganz ähnlichen Ergebnis kommen auch *Sarah Anne Ganter* und *Peter Maurer*, die in ihrem Beitrag die Akteurskonstellationen und deren Wertedimensionen im Falle der Aushandlung des Leistungsschutzrechts für Presseverlage in Deutschland (LSR) unter die Lupe nehmen (S. 259-281). Auf der Grundlage einer Dokumentenanalyse und von strukturierten Leitfadenterviews zeigen sie, dass die Konstellation der beteiligten Akteure und ihrer Wertorientierungen relativ stabil sind und auch in Zukunft mit weiteren, ähnlichen Konflikten im Bereich der Netzpolitik zu rechnen ist.

Dass diese netzpolitischen Debatten – und hier kommen wir zurück zu den Forderungen von Carsten Brosda – neben ihrer technischen, juristischen und wirtschaftswissenschaftlichen Dimension auch für die Kommunikationswissenschaft relevant und für ihre Forschung anschlussfähig sind, zeigen schließlich *Maria Löblich* und *Francesca Musiani* im letzten Beitrag des Bandes (S. 283-297). Sie arbeiten zunächst die international geführte Diskussion um die Notwendigkeit von Netzneutralität, also der Gleichbehandlung von Datenpaketen im Internet, auf und erweitern sie auf der Grundlage des Öffentlichkeitsmodells von Peter Dahlgren um eine öffentlichkeitstheoretische Perspektive. Dabei gliedern sie den Forschungsstand zum Thema nach den drei Analysedimensionen *Struktur*, *Darstellung* und *Interaktion* und arbeiten auf dieser Grundlage Themen und Problemstellungen heraus, denen sich die Kommunikationswissenschaft bei der weiteren Beschäftigung mit Netzneutralität – sowie in ähnlicher Weise sicher auch hinsichtlich anderer netzpolitischer Themen – widmen kann.

Ein Thema, das in diesem Band nicht explizit zur Sprache kommt, die Herausgeber während dessen Organisation aber dennoch intensiv begleitet hat, ist der uneingeschränkte Zugang zu wissenschaftlicher Literatur, wie er häufig unter Begriffen wie „Open Science“, „Open Knowledge“ oder „Open Access“ gefordert, beworben und zunehmend auch durchgesetzt wird. Aufgrund der engen Ver-

knüpfung dieser Thematik mit Fragen des Urheberrechts und der allgemeinen Verfügbarkeit öffentlich finanzierter Forschung wäre ein Beitrag in diesem Band durchaus passend gewesen. Nun ist es allerdings anders gekommen: Dieser Band ist vielmehr selbst zu einem Beitrag der Open-Access-Bewegung geworden, indem er – und darüber freuen wir uns sehr – in *Digital Communication Research* frei zugänglich im Internet erschienen ist.

Die Idee des Open Access halten wir nicht nur aus gesellschaftspolitischen, sondern auch aus wissenschaftsinternen Gründen für überzeugend: Der uneingeschränkte Zugang zu wissenschaftlichem Wissen fördert dessen Verbreitung und Diskussion und unterstützt auf diese Weise wiederum den Erkenntnisfortschritt selbst. So ist Open Access eine der vielen Chancen, die die Digitalisierung für die Wissenschaft bereit hält. Dass damit auch Herausforderungen verbunden sind, darüber sind wir uns bewusst. Wir sind aber überzeugt davon, dass diese Publikation – und die Reihe insgesamt – als gutes Beispiel für monografische Open-Access-Publikationen in den Sozialwissenschaften dienen kann und erhoffen uns, dass sich weitere Reihen nach diesem Vorbild der Idee des freien Zugangs zu wissenschaftlicher Literatur anschließen werden.

Wir möchten uns bei den Herausgeberinnen und Herausgebern der Reihe für ihr Vertrauen und ihre Unterstützung bedanken, ebenso wie bei den Gutachterinnen und Gutachtern, die viel Zeit und Mühen in die Reviews der einzelnen Beiträge investiert haben.

Prof. Dr. Martin Emmer ist Professor für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft mit dem Schwerpunkt Mediennutzung an der Freien Universität Berlin

Christian Strippel, M.A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin

I DIGITALISIERUNG ALS HERAUSFORDERUNG FÜR WISSENSCHAFT UND POLITIK

Empfohlene Zitierung: Brosda, C. (2015). Orientierung in der digitalen Unübersichtlichkeit. Zur medienpolitischen Relevanz der Kommunikationswissenschaft. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 25-40). doi: 10.17174/dcr.v1.3

Zusammenfassung: Medienpolitik bedarf gerade in Zeiten dynamischer und disruptiver Veränderungen auf den Medienmärkten und in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit einer auch wissenschaftlich angeleiteten Beratung und Begleitung. Dieses Potenzial zur eigenen Relevanzsteigerung nutzt die Kommunikationswissenschaft bislang nur eingeschränkt. Ähnlich wie Soziologie, Wirtschafts- oder Politikwissenschaften gelingt es nur begrenzt, Praxisprobleme zu fassen und anschlussfähig für den politischen Entscheidungsprozess aufzubereiten. Hier leistet heutzutage vor allem die Rechtswissenschaft Beiträge, die im politischen Diskurs rezipiert werden. Der Beitrag ist ein Plädoyer dafür, dass die Kommunikationswissenschaft diese Herausforderung annimmt und ihre Potenziale bezogen auf die Analyse des Medienwandels, das Anwendungswissen über die Transformation der Medienproduktion, die neuen Möglichkeiten professioneller wissenschaftlicher Ausbildung, die Konsequenzen für den Regulierungsrahmen und die Instrumente der Media Governance ausschöpft.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Carsten Brosda

Orientierung in der digitalen Unübersichtlichkeit

Zur medienpolitischen Relevanz der
Kommunikationswissenschaft

Die strukturellen sozialen, technologischen und ökonomischen Rahmenbedingungen öffentlicher Kommunikation wandeln sich derzeit in rasantem Tempo. Während neue mediale Angebote früher Jahrzehnte, wenn nicht gar Jahrhunderte benötigten, um sich als kommunikative und kulturelle Standards durchzusetzen, gelingt es modernen digitalen Plattformen durch die ihnen zugrunde liegende ubiquitäre technische Infrastruktur und durch ihre Netzwerkeffekte heutzutage bisweilen in weniger als einem halben Jahr weltweit 50 Millionen Nutzerinnen und Nutzer zu erreichen. Daraus ergeben sich auch dramatisch veränderte Anforderungen an die Medienpolitik und ihre wissenschaftliche Beratung und Begleitung.

Während vor der Einführung des Kabelfernsehens noch längerfristige Forschungsprojekte finanziert und kommunikationswissenschaftlich durchgeführt werden konnten, um mögliche Folgen der technologischen Neuerungen abzuschätzen (Hasebrink, 1991), finden die heutigen Operationen in der Regel am offenen Herzen des Mediensystems statt. Oft sind neue Angebote längst wieder vom Markt verschwunden oder aber – wie neue Plattformangebote im Stile von *WhatsApp* – zu Alltagsphänomenen geworden, bevor die schwerfällige Maschi-

nerie medienpolitischer Meinungs- und Willensbildung sie überhaupt entdeckt hat. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich die aktuellen Innovationsschübe zunächst in traditionell eher schwach regulierten Medienzweigen vollziehen und deshalb – zu Recht und anders als bei früheren rundfunkbezogenen Innovationen – nicht unter einem Erlaubnisvorbehalt stehen. Daran will, so der herrschende medienpolitische Konsens, auch niemand etwas ändern. Aber gerade weil das so ist, bedarf medienpolitisches Handeln eines stärker vorausschauenden und prognostischen Ansatzes, um sich in den wachsenden Unsicherheitszonen sicher bewegen zu können.

Die neue Unübersichtlichkeit ist der wesentliche Grund dafür, dass sich die Medienpolitik als transdisziplinäre Media Governance neu erfinden muss: Klassische politikzentrierte Regulierungsfiktionen laufen angesichts der Geschwindigkeit und der technischen wie sozialen Komplexität des Medienwandels zunehmend ins Leere. An ihre Stelle treten Aushandlungsprozesse und neue Formen der Steuerung über Anreize und Selbstverantwortung, die aber noch an institutioneller Struktur und politischer Legitimation gewinnen müssen, um nicht als Runden des informellen und zwanglosen Austausches folgenlos zu enden.

Hier ist auch eine Kommunikationswissenschaft gefragt, die sich einerseits einen Bezug zu den normativ-praktischen Strukturbedingungen unserer medial verfassten Öffentlichkeit bewahrt hat und die andererseits empirisch-analytisch auf der Höhe des technischen und kommunikativen Medienwandels ist. Denn neben rechtlicher, ökonomischer, politikwissenschaftlicher und soziologischer Analyse und Begleitung ist kommunikationswissenschaftliches Wissen über den Medienwandel und seine weiteren Entwicklungsschritte dringend notwendig. Leider tut sich die Kommunikationswissenschaft – wie Wissenschaft generell – schwer damit, eine zukunftsgerichtete Anwendungsorientierung und den Dialog mit der Medienpolitik systematisch zum Bestandteil ihres Programms zu machen, um aus eigener Logik normative Orientierung und empirische Evidenz in die Meinungs- und Willensbildungsprozesse einzubringen. Immerhin beginnt die Auseinandersetzung darüber wieder intensiver zu werden, wie einige Beiträge zur DGpuK-Jahrestagung 2011 in Dortmund zeigen (Fengler, Eberwein, & Jorch, 2012).

Nach wie vor aber ist in der Tendenz die mehr als 30 Jahre alte Beobachtung von Baum und Hachmeister (1982, S. 211) gültig, dass Vertreter der deutschen Kommunikationswissenschaft wissenschaftsextern dazu neigen, entweder ihre Ergebnisse weit über Wert zu verkaufen oder aber die eigenen Aussagen – wis-

senschaftstheoretisch korrekt – so weit zu relativieren, bis sie dem Außenstehenden nur noch als irrelevant erscheinen können. Ein Beispiel dafür sind die seit Jahrzehnten immer wieder neu diskutierten Wirkungshypothesen, die bisweilen wie in der Schweigespirale von Noelle-Neumann (1980) in beinahe apodiktischer Eindeutigkeit präsentiert werden. Oder aber sie lösen sich in dynamisch-transaktionalen Modellen (Früh, 1991) in die – zwar zutreffende, aber politisch kaum zu operationalisierende – Aussage auf, spezifische Medienangebote hätten unter spezifischen Bedingungen spezifische Wirkungen auf spezifische Publika.

Die Kluft zwischen Theorie und Praxis wird wohl weder durch die Strategie der rezeptionsfreundlichen Vereinfachung noch durch erkenntnistheoretisch fundierte Hinweise auf die grundsätzliche Vorläufigkeit von Erkenntnis kleiner. Hinzu kommt ein insbesondere in den systemtheoretischen Modellen der Journalismusforschung derart hohes wissenschaftliches Abstraktionsniveau, dass „der Sprung in die Niederungen der empirischen Beschreibung journalistischen Handelns nicht länger ohne offene Frakturen möglich ist“ (Hohlfeld, 2003, S. 106). Für eine erfolversprechende transdisziplinäre Beratung der Governance des Medienwandels ist das unbefriedigend.

1 Beiträge anderer Disziplinen

Medienpolitik rekurriert intensiv auf wissenschaftliche Arbeiten. Allerdings geschieht dies zumeist nicht systematisch und entlang inhaltlich begründeter struktureller Kopplungen, sondern zufällig oder aufgrund weniger rationaler Zuordnungen wie politischem oder regionalem Proporz. Eine Kultur der dialogischen wissenschaftlichen Beratung hat sich nur in wenigen Ausnahmefällen und dann vorwiegend aus den Rechtswissenschaften heraus entwickelt.

1.1 Rechtswissenschaft

Rechtswissenschaftler sind in der medienpolitischen Debatte die aktivsten wissenschaftlichen Akteure. Dies mag zum einen daran liegen, dass ihnen die unmittelbare Beschäftigung mit rechtlichen Normierungsvorschlägen einen direkten Bezug zum klassischen politischen Denken in Geboten und Verboten, in

Gesetzen und Staatsverträgen verschafft. Hinzu kommt sicherlich, dass viele medienpolitische Konflikte letztlich vor den Gerichten ausgetragen und entschieden werden, so dass auch hier juristische Expertise gefragt ist. Oft erschöpft sich die rechtliche Begleitung der Medienpolitik dabei in der Beratung hinsichtlich materieller Regelungen. Weitaus seltener ist die Beschäftigung mit prozeduralen Fragen oder abstrakten Überlegungen zur grundlegenden Verfasstheit der Medienwelt. Dass sie nicht nur möglich, sondern auch sinnvoll ist, zeigen die Überlegungen zu „Konvergenz und Regulierung“ im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums, die Hoffmann-Riem, Schulz und Held (2000) bereits vor langer Zeit publiziert haben, aber die aktuell in der politischen Debatte über einen Medienstaatsvertrag wieder an Relevanz gewinnen.

Die hohe Akzeptanz juristischer Expertise dürfte vor allem in deren ungebrochenem Praxisbezug begründet liegen. In einer Medienordnung, deren normative Ordnung umfassend rechtlich kodifiziert und ausgeurteilt worden ist, reicht eine überwiegend positivistische rechtliche Perspektive relativ weit. Sie hinterlässt aber zugleich bisweilen den schalen Beigeschmack einer aus sich selbst schöpfenden Normativität, die etablierte Normen in veränderte Kontexte hinein verlängert, ohne das größere gesellschaftliche Bild zeichnen zu müssen.

1.2 *Wirtschaftswissenschaft*

Ökonomen sind in den klassischen Regulierungsfeldern über Gremien wie die KEF (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten) und die KEK (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich in Deutschland) institutionell in medienpolitische Entscheidungsprozesse eingebunden. Hinsichtlich der Auseinandersetzung mit den Veränderungen der Medienmärkte durch die Digitalisierung hingegen ist ihr Einfluss schon etwas weniger unmittelbar spürbar. Dabei wäre die kulturelle, soziale und mithin auch politische Wiedereinbettung digital veränderter oder gar entgleister Medienmärkte eine ihrer zentralen Aufgaben. Die darauf bezogene Debatte wird allerdings nach wie vor eher normativ postulierend, denn mit empirischem Blick auf die Produktionsbedingungen medialer Produkte geführt. Immerhin ist ein wirtschaftswissenschaftliches Konzept wie die für sich genommen recht abstrakte Disruptionstheorie (Christensen, 1997) mittlerweile zum Paradigma des digitalen

Wandels auch der Medien geworden. Medienpolitisch allerdings beginnen Fragen nach den künftigen Geschäftsmodellen und Monetarisierungsmöglichkeiten medialer Produktion erst langsam stärker ins Blickfeld zu rücken. Entsprechend randständig sind in der Regel nach wie vor spezifisch medienökonomische Überlegungen in der medienpolitischen Arena. Dies liegt auch daran, dass die ökonomische Perspektive in den letzten drei Jahrzehnten stark neoklassisch und markoliberal geprägt war und sich entsprechend reserviert gegenüber Regulierungskonzeptionen verhalten hat (siehe bereits Kopper & Rager, 1994).

Hier liegt ein großes zu bearbeitendes Feld, da medienpolitische Diskurse zunehmend und wiederholt in die Situation kommen, sich vor allem mit den materiellen Reproduktionsbedingungen der Medien auseinandersetzen zu müssen und deshalb auch eine fundierte ökonomische Beratung benötigen. Angesichts des besonderen Charakters medialer Kommunikation als meritorisches und mindestens halböffentliches Gut stellen sich hier besondere Herausforderungen. Auch Fragen nach der künftigen Finanzierungsart stehen – neben Fragen nach den Erlösquellen – im Zentrum des Interesses.

1.3 Politikwissenschaft

Die Politikwissenschaft reflektiert den Medienwandel in der Regel als Umfeldvariable politischer Kommunikation und nimmt sich seiner nur selten explizit als einer demokratiepraktischen oder konzeptionellen Fragestellung an. Ausnahmen sind beispielsweise die breite Debatte zu den Strukturbedingungen europäischer Öffentlichkeit oder die empirische Wahlforschung, die der kommunikationswissenschaftlichen Wirkungsforschung Impulse gegeben hat und auch neueren Phänomenen wie der Social-Media-Kommunikation und ihren Wirkweisen in ihren Forschungsfragen aufgeschlossen entgegentritt. Daraus ergibt sich aber keineswegs regelhaft ein konzeptionell umfassender Zugriff auf Fragen medialer und öffentlicher Kommunikation im Gefüge moderner Demokratien. Folglich betrachtet die Wissenschaft der Politik auch das Politikfeld der Medien letztlich nicht aus eigenem Recht heraus. Wohl auch deshalb sind Debatten beispielsweise über Media Governance, über Prozesse und Instrumente der politischen Gestaltung medialer Öffentlichkeit, weit überwiegend praxisreflexiv und nur selten wissenschaftlich angeleitet.

Das ist vor allem im Hinblick auf die prozedurale Ebene wenig befriedigend, da die Politikwissenschaft zum Beispiel aus der Forschung zur Umweltpolitik über umfangreiches Wissen bezüglich der Governance-orientierten Organisation politischer Entscheidungsprozesse unter Einbeziehung der Stakeholder verfügt. Hier wäre ein Transfer auf eine sich entwickelnde Media Governance wünschenswert.

1.4 *Soziologie*

Die Soziologie reflektiert den aktuellen Medienwandel vor allem hinsichtlich seiner Konsequenzen für gesellschaftliche Kohäsion, Integration oder Verständigung. Aufgrund dieser Metaperspektive liefern ihre Deutungsangebote eher grundlegende Kategoriensysteme zum normativen bzw. konzeptionellen Verständnis medienvermittelter Kommunikation. Insbesondere die Überlegungen der Systemtheorie nach Luhmann haben sich in den letzten Jahrzehnten hier als wirkmächtig erwiesen. Aber auch kommunikationspragmatische Ansätze im Anschluss an Habermas, strukturationstheoretische Konzepte nach Giddens oder diskurstheoretische Überlegungen nach Foucault spielen in der Interpretation medialer Kommunikation eine Rolle (siehe für einen Überblick Weber, 2010). Je nachdem welcher dieser Ansätze zugrunde gelegt wird, ergeben sich veränderte Konsequenzen auch für medienpolitische und regulatorische Konzeptionen. Allerdings beziehen sich diese in der Regel vor allem auf die Reichweite des angenommenen politischen und gesellschaftlichen Gestaltungsspielraumes; sie geben deutlich seltener Aufschluss über konkrete regulatorische Entscheidungen.

2 **Potenziale der Kommunikationswissenschaft**

Angesichts dieser zugegebenermaßen sehr zugespitzten Darstellung der Beiträge anderer Disziplinen zum medienpolitischen Diskurs ist es keine Überraschung, dass es zum Teil auch der Kommunikationswissenschaft schwer fällt, greifbaren Input zu liefern. Dem Fach stehen unklare disziplinäre Verortungen zwischen geistes-, kultur- und sozialwissenschaftlichen Perspektiven ebenso im Weg wie epistemologische Feststellungen, die nur als Ablehnung eines übergreifenden theoriebasierten Dialogs mit der Praxis verstanden werden können: Im

Zuge der disziplinären Ausdifferenzierung und operationalen Schließung der Kommunikationswissenschaft hat offensichtlich zumindest in Teilen des Fachs die zugespitzte Überzeugung an Bedeutung gewonnen, dass Wissenschaft nur die Fragen beantworten könne, die sie selbst gestellt habe (Rühl, 2000).

Dabei liegen die potenziellen Chancen kommunikationswissenschaftlicher Begleitung der Medienpolitik und damit eines offeneren, diskursiveren Wissenschaftsverständnisses auf der Hand. Die Disziplin könnte – bei entsprechender Anwendungsbezogenheit – gleich in mehreren Dimensionen wertvolle Beiträge leisten und mit ihren Forschungsergebnissen im Zusammenspiel mit der Rechts-, Wirtschafts- oder Politikwissenschaft sogar diskursprägende Kraft entfalten. Verstanden als Wissenschaft gesellschaftlicher und öffentlicher Kommunikation besäße sie eine erhebliche Chance, relevantes Forschungswissen zu generieren, das – entsprechend praxisbezogen und anwendungsorientiert aufbereitet – wichtige Anstöße geben könnte (Just & Puppis, 2012, S. 53).

2.1 *Analyse des Medienwandels*

Wesentlich ist die empirische wie konzeptionelle Durchdringung der Veränderung öffentlicher Kommunikationsstrukturen und ihrer medialen Infrastruktur. Hier lassen sich mit Radoslavov und Thomaß (2012) trotz der zunehmenden Einbeziehung kommunikationswissenschaftlicher Expertise in klar umrissene politische Prozesse wie den Drei-Stufen-Test für Telemedienangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks noch Defizite auf grundsätzlicher Ebene feststellen: „Eine von der Politik unabhängige Auseinandersetzung mit den kommunikativen Bedürfnissen der Gesellschaft durch die Kommunikationswissenschaft steht also noch aus.“ (S. 91)

Von besonderem analytischen Interesse sind hier die Konsequenzen der neuen Akteurs- und Institutionenkonstellationen in einer gewandelten Öffentlichkeit: Zwischen den Medienanbietern und den Rezipienten treten in digitalen Räumen mittlerweile beinahe strukturell Plattformen und Intermediäre, die nicht mehr nur eine technische Infrastruktur bereitstellen, sondern selbst in die Angebotsstruktur eingreifen. Suchmaschinen, Social-Media-Angebote und E-Commerce-Plattformen werden so zu eigenständigen Instanzen im gesellschaftlichen Vermittlungsprozess, die mit Algorithmen oder sozialen Empfehlungssystemen

zunehmend das Bouquet gesellschaftlich rezipierter Information prägen (Benkler, 2006). Diese Veränderungen bedürfen gleichermaßen der öffentlichkeitstheoretischen wie empirischen Untersuchung, um besser verstehbar und damit auch medienpolitisch bearbeitbar zu werden.

Hier gibt es durchaus Beispiele für Studien (auch in Auftragsforschung), die neue und regulationsspezifisch relevante Erkenntnisse liefern. Zuletzt ist die Studie des Hans-Bredow-Instituts zu den Informationsrepertoires der Bevölkerung aufgefallen, aus deren Ergebnissen sich ablesen lässt, inwiefern Wirkungsannahmen tatsächlich mit Mediennutzung korrelieren und welche Bedeutung Intermediäre mittlerweile als wahrgenommene politisch relevante Medienmarken besitzen (Hasebrink & Schmidt, 2012). Derartige Wirkungshypothesen sind seit Jahrzehnten für Regulierungskonzepte bedeutsam. Im Zeitverlauf lässt sich klar ablesen, wie Paradigmen der Medienwirkungsforschung Medienvorstellungen und damit Regulierungsansprüche der Politik prägen. Die intensive Rundfunkregulierung beispielsweise rekurriert bis heute auf die Annahme einer hohen Suggestivkraft massenmedial verbreiteter Bewegtbildangebote. Veränderte Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster in der Bevölkerung müssten hier beinahe zwangsläufig veränderte Haltungen der Medienpolitik nach sich ziehen. Neben den statistischen Daten der klassischen Monitorstudien zur Nutzung und Bedeutung einzelner medialer Angebote rücken hier auch qualitative Daten zur Art und Intensität der Nutzung in den Blick. So lässt sich zunehmend unterstellen, dass das Fernsehen – ähnlich wie das Radio – zu einem „Nebenbeimedium“ wird, dem längst nicht mehr die gleiche ungebrochene Aufmerksamkeit zuteil wird, wie noch vor einigen Jahrzehnten. Auch wenn seine quantitative Bedeutung mit beinahe vier Stunden täglichem Konsum unverändert hoch erscheint, kann sich seine Bedeutung im Alltag und damit auch eine Regulierungserfordernis erheblich verändert haben.

Ähnliche Konsequenzen könnte die Feststellung nach sich ziehen, dass die neuen digitalen Intermediäre tatsächlich zu einer Veränderung der Funktionsweise demokratischer Öffentlichkeit führen, die nur oberflächlich einer Rückkehr zur diskursiven Öffentlichkeit der Aufklärung entspricht. Denn ob auf Social-Media-Plattformen in erster Linie neue Kommunikationsmöglichkeiten entstehen oder aber neue vermachtete Kommunikationsräume Verständigung letztlich behindern, ist nicht regulatorisch-normativ, sondern zunächst empirisch und vor allem praktisch zu klären. Erst dann kann beurteilt werden, auf

welche regulatorische Weise emanzipatorische Potenziale gehoben und unterstützt werden können.

2.2 *Anwendungswissen für die Transformation der Medienproduktion*

Angesichts der tiefgreifenden strukturellen Veränderungen der Medientechnik in Kreation und Distribution böte sich der Kommunikationswissenschaft die Chance, ähnlich wie eine Ingenieurwissenschaft, sich deutlich weitreichender als bisher auch in die experimentell gestützte Weiterentwicklung bestehender Vermittlungsformen und Geschäftsmodelle hinein zu bewegen und an die Stelle der gängigen – und wissenschaftlich gefahrlosen – Ex-post-Rezensionen auch Ex-ante-Überlegungen zu den Potenzialen des Wandels für die medial vermittelte Kommunikation zu bieten. Auf diesem Wege könnte Wissenschaft zum Laboratorium des Wandels, zum Experimentierfeld neuer Möglichkeiten und damit zur Keimzelle einer neuen, inhaltebezogenen Innovationskultur der Medien werden. „Wir müssen mehr experimentieren“, forderte vor einigen Jahren Pätzold mit Blick auf die Journalistenausbildung an der Universität (zit. n. Hausmann, 2008). Das daraus gewonnene Transformationswissen ließe sich sowohl mit Blick auf Qualifizierungsprofile als auch für Regulierungsregime und geschäftliche Szenarien nutzen. Ein entsprechendes Leitbild hat jüngst Meier (2014, S. 167-168) für die universitäre Journalistik entworfen, die ihre Ziele und Aufgaben „auch in einer integrierenden Forschung [sieht], die zwar die Systemunterschiede zwischen Wissenschaft und Praxis anerkennt, die aber gerade deshalb Methoden des Transfers entwickelt, testet und evaluiert, um Grundlage für evidenzbasierte Zukunftsentscheidungen in Redaktionen zu verbessern“. Ein derartiges wissenschaftliches Profil wäre auch in der medienpolitischen Beratung anschlussfähig.

2.3 *Ausbildung*

Insbesondere auch im Hinblick auf die Ausbildungssituation ist eine tiefere Hinwendung zur Praxis der Medien von dringender Bedeutung. Schließlich können wir es uns als hochentwickelte, auf kommunikative Leistungen elementar angewiesene Gesellschaft nicht mehr länger leisten, keine breit akzeptierte und

strukturierte akademische Ausbildung medialer Vermittlungsprofile entwickelt zu haben. Hier steht auch die Politik in der Verantwortung, Umsetzung zu ermöglichen, wenn Wissenschaft und Praxis in ausreichendem Maße zueinander gefunden haben. Wer nach politischen Wegen sucht, den etablierten Medienhäusern im Wandel zu helfen, der sollte insbesondere hier einen gefahrlosen Weg finden, das auch in die Tat umzusetzen. Denn eine hochschulgebundene Ausbildung beispielsweise von Journalistinnen und Journalisten kann – ähnlich wie in vergleichbaren praxisbezogenen Fächern – dafür sorgen, dass frisch ausgebildete Kräfte mit echtem Innovationswissen in die Redaktionen und Medienunternehmen einziehen. Ebenso können Weiterqualifizierungsmaßnahmen daran anschließen, die darauf zielen, dass auch erfahrene Medienmacher nicht den Anschluss an die Erfordernisse der heutigen Medienwelt verlieren. Projekte wie die *Initiative Lokaljournalismus* (www.inlok-nrw.de) zeigen hier sinnvolle Wege auf. Es wäre unmittelbar medienpolitisch bedeutsam, wenn die akademischen Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen entsprechende Angebote entwickeln und etablieren würden.

2.4 Konsequenzen für den Regulierungsrahmen

Aus einer entsprechend tiefgreifenden Beschäftigung mit den Strukturen und Herausforderungen des Medienwandels sowie des Transfers dieses Wissens in die Praxis kann die Kommunikationswissenschaft auch Beratungsleistungen hinsichtlich des Regulierungsrahmens ableiten. Die Unterstellung einer weitreichenden Suggestivkraft massenmedial verbreiteter Bewegtbilder ist da nur ein Beispiel, die gewachsene Bedeutung der Intermediäre ein zweites. Insbesondere in Kooperation mit der Rechtswissenschaft bietet sich hier die Gelegenheit, operativ wirksame normative Setzungen ebenso zu hinterfragen wie aktuell als gegeben betrachtete Strukturannahmen, die nicht diskursiv getestet werden. Ein empirischer Gegencheck und der Test von Annahmen im wissenschaftlichen Diskurs vermögen hier wesentlich, das Bild der Medien zu verändern, das Regulierer unterstellen. Mit entsprechenden Beiträgen kann Kommunikationswissenschaft so selbst zu einem Akteur im medienpolitischen Geflecht werden. Die Einbeziehung entsprechender Forschung in die Erarbeitung neuer Regulierungsstrukturen ist in Nachbarländern wie der Schweiz bereits deutlich weiter fort-

geschritten, wie die dortige Einsetzung der Eidgenössischen Medienkommission EMEK unter der Leitung des Kommunikationswissenschaftlers Otfried Jarren im Jahr 2013 zeigt (www.emek.admin.ch). Dieser Entscheidung liegt eine Tradition praktischer kommunikationswissenschaftlicher Beiträge zur schweizerischen Regulierungsdiskussion zugrunde, die bis in die 1970er Jahre zurückreicht und nie abgerissen ist (Künzler, Puppis, & Jarren, 2012). Hier haben wir in Deutschland Nachholbedarf.

2.5 *Instrumente der Media Governance*

Dies gilt umso mehr, wenn sich Kommunikationswissenschaft materiell und formell der Governance-Instrumente und -Verfahren annimmt, die Medienpolitik anstrebt, um ihrer strukturellen regulatorischen Verspätung zu begegnen. Hier bedarf es einer wissenschaftlichen Konzeption und Begleitung, um zu verhindern, dass sich das Versprechen der Governance in wohlgefälligen Runden Tischen ohne operationalisierbares Ergebnis verflüchtigt. Wissenschaft kann dabei sowohl eine prozessbegleitende wie auch -gestaltende Funktion wahrnehmen. Sie kann Politik auf der Meta-Ebene hinsichtlich der Erfolgskriterien solcher Austauschprozesse ebenso beraten, wie sie selbst ein aktivierender Partner in derartigen Diskursen sein kann. Beides setzt allerdings voraus, dass sich die Kommunikationswissenschaft als Wissenschaft öffentlicher Kommunikation von ihrem aktuellen, oftmals erkenntnis- und systemtheoretisch weitgehend geschlossenen szientistischen Paradigma löst und gesellschaftliche Verantwortung auch auf der Basis normativ-praktischer Verstehensleistungen annimmt (siehe als Beispiel für eine solche kommunikationswissenschaftliche Perspektive Dones, 2007).

3 **Wissenschaft als Partner im Wandel**

Wenn – wie im vorliegenden Fall – nach den Erwartungen der Politik an eine wissenschaftliche Disziplin gefragt wird, dann ist die Antwort darauf naturgemäß schwierig. Schließlich bestimmt auch der bisherige Interaktionsverlauf maßgeblich nicht nur die Erwartungen, sondern auch die Möglichkeiten, diese zu erfüllen. Hinzu kommt, dass Wissenschaft nicht institutionell ausdifferenziert

wurde, um politisch festgelegte Anforderungsprofile zu erfüllen, sondern einer eigenen Programmlogik folgt (Siegert et al., 2012).

Gleichwohl lassen sich die vorangegangenen unsystematischen Beobachtungen eines Beteiligten am medienpolitischen Prozess anschlussfähig begründen. Sie sind getragen von dem Wunsch, dass sich die Wissenschaft der öffentlichen Kommunikation stärker in die Debatte einbringen möge. Schließlich sollte der Kommunikationswissenschaft daran gelegen sein, dass Medienunternehmen und Medienpolitik Erwartungen an sie formulieren. Solche extern gesetzten und begründeten Fragen erhöhen die Relevanz des Faches über seinen unmittelbar wissenschaftssystemischen Kontext hinaus ebenso wie die Wahrscheinlichkeit, dass auch die von Wissenschaft aus sich selbst heraus generierten Hypothesen und Theorien gesellschaftlich zur Kenntnis genommen werden. Wie andere anwendungs- und berufsbezogene Wissenschaften auch sollte sich die Kommunikationswissenschaft dieser Aufgabe stellen. Angesichts der nunmehr seit drei Jahrzehnten andauernden neuen Unübersichtlichkeit der Kommunikationsverhältnisse der Moderne hätte sie so die Chance, dem Status einer vermeintlichen sozial- oder kulturwissenschaftlichen Hilfswissenschaft nicht nur akademisch, sondern auch gesellschaftlich endgültig zu entwachsen, um gesellschaftlich relevante Fragestellungen aus eigenem Recht heraus zu identifizieren, zu bearbeiten und zu beantworten. So kann sie zu einem Partner derjenigen werden, die sich mitten in den Transformationsprozessen bewegen und die deshalb auch wenig Geduld mit einer Wissenschaft haben, die sich seit Jahrzehnten auf der Suche nach einer eigenen Identität jenseits des vernichtenden Diktums von der „Hühner- und Entenwissenschaft“ (Tönnies) befindet und bisweilen vor lauter Selbstreflexion den eigenen Fachgegenstand aus den Augen verliert.

Relevanz kann die Kommunikationswissenschaft in erster Linie performativ erlangen, indem sie die politische wie ökonomische Debatte mit eigenen Erkenntnissen konfrontiert und selbstbewusst den Dialog sucht, ohne dadurch die errungenen Professionalisierungs- und Differenzierungserfolge zu gefährden. Insbesondere die multi- und transdisziplinäre Zusammenarbeit in Einrichtungen wie dem Hamburger Hans-Bredow-Institut kann hier zu vielversprechenden Perspektivwechseln führen.

Warum sollten die wissenschaftlichen Erfolge beispielsweise der ingenieurstwissenschaftlichen oder medizinischen Perspektive ausgerechnet der Disziplin verwehrt bleiben, die außerhalb ihrer eigenen Praxis – der Kommunikation – gar

nicht konzipierbar ist und die sich deshalb auch nicht losgelöst von dieser, ihrer eigenen Praxis entwickeln lässt. Genauso wie die genannten Disziplinen auch findet kommunikationswissenschaftliche Arbeit niemals losgelöst von ihrem Gegenstand statt. Dort wo ingenieursbezogene Studiengänge technische Innovation entwickeln und medizinische den Umgang mit neuen Behandlungsmethoden ganz konkret schulen, findet Kommunikationswissenschaft immer in Auseinandersetzung mit und auf der Basis von Kommunikation statt. Außerhalb von Kommunikation ist sie weder denkbar noch praktikierbar.

Die vermeintliche Restriktion der unbedingten Angewiesenheit auf den Untersuchungsgegenstand der Kommunikation als Ressource der eigenen Arbeit kann zu einer Stärke des Fachs werden, auch weil hier ein Konnex zwischen Gesellschaft, Kommunikation und Kommunikationswissenschaft besteht, die kommunikationstheoretisch betrachtet immanent und unauflöslich miteinander verbunden sind (Brosda, 2008). Deshalb muss niemand die Fragen, die Wirtschaft, Gesellschaft und Politik an das Fach stellen, noch ernsthaft und aufwändig begründen – ihre Relevanz ergibt sich performativ. Das Fach muss sie annehmen, indem es neben ausreichender theoretischer Fundierung und methodischer Kompetenz auch die Orientierung auf Themen mit gesellschaftlicher Relevanz als einen wesentlichen Erfolgsfaktor kommunikationswissenschaftlicher Forschung in medienpolitischen Zusammenhängen begreift (Just & Puppis, 2012, S. 52-53). Diese Perspektive grenzt sich deutlich von der szientistischen Herangehensweise anderer Fachtraditionen ab und eröffnet den Weg hin zu einer auch gesellschaftlichen relevanten Rezeption und der daraus folgenden medienpolitischen Anwendung kommunikationswissenschaftlicher Forschungsergebnisse.

Jarren (2013) schreibt in einer luziden Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Ordnungsfunktion der Medien und dem aus dem Medienwandel erwachsenden Bedarf an einer stärker (zivil-)gesellschaftlichen Gestaltung ihrer Rahmenbedingungen:

„Die Medien- und Kommunikationsordnung der Zukunft liegt – in Form des iPhones wie der Maus – wohl in unser aller Händen. Neu gestalten wir die Ordnung stärker mit, so durch unser aktives Mitmachen oder Unterlassen sowie durch unser Nutzungsverhalten. Die Ordnung der Medien wie auch die Qualitäten der Angebote lagen schon immer, liegen nun aber verstärkt, in unseren Händen. Und weil dem so ist, werden wir Ordnung schaffen – müssen.“ (S. 41)

Die unbedingte Angewiesenheit einer Medienordnung auf ihre kommunikativen Akteure verlangt geradezu nach einer Kommunikationswissenschaft, die sich mit anschlussfähigen und produktiven Konzepten einbringt. Mit ihnen könnten wissenschaftliche Leitbilder wie das einer „evidenzbasierten journalistischen Praxis“ (Meier, 2014, S. 172) auch um die Zielvorstellung einer durch Kommunikationswissenschaft informierten, *evidenzbasierten medienpolitischen Praxis* ergänzt werden, um die Programmatik der Forschungsbemühungen zumindest *auch* an der Verantwortung für den politischen und sozioökonomischen Rahmen medialen Handelns zu orientieren. Dazu müsste sie auch die entsprechenden Transferbedingungen in den politischen Diskurs mit berücksichtigen.

Auf einer solchen wissenschaftstheoretischen und fachpolitischen Basis könnte die kommunikationswissenschaftliche Forschung wesentliche Beiträge zur Analyse des Medienwandels, zur Einordnung der technologischen und ökonomischen Umbrüche und zur weiteren Durchsetzung normativer Vorstellungen von öffentlicher Kommunikation leisten. Sie hätte angesichts ihrer fachlichen Kompetenzen und der Relevanz ihrer Fragestellungen beste Voraussetzungen, um mit kommunikationswissenschaftlichen Mitteln für Orientierung in der Unübersichtlichkeit des Medienwandels zu sorgen.

Dr. Carsten Brosda ist Bevollmächtigter des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg für Medien und Leiter des Medienamts in der Staatskanzlei

Quellenverzeichnis

- Baum, A., & Hachmeister, L. (1982). Zur Soziologie der Kommunikationswissenschaft. In *Rundfunk und Fernsehen*, 30(2), 204-215.
- Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven: Yale University Press.
- Brosda, C. (2008). *Diskursiver Journalismus. Journalistisches Handeln zwischen kommunikativer Vernunft und mediensystemischem Zwang*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Christensen, C. M. (1997). *The innovator's dilemma: when new technologies cause great firms to fail*. Boston: Harvard Business School Press.

- Donges, P. (Hrsg.) (2007). *Von der Medienpolitik zur Media Governance?* Köln: Herbert von Halem.
- Fengler, S., Eberwein, T., & Jorch, J. (Hrsg.) (2012). *Theoretisch praktisch!? Anwendungsoptionen und gesellschaftliche Relevanz der Kommunikations- und Medienforschung*. Konstanz: UVK.
- Früh, W. (1991). *Medienwirkungen: Das dynamisch-transaktionale Modell. Theorie und empirische Forschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hasebrink, U. (1991). Die Begleitforschung zu den Kabelpilotprojekten im Überblick. Eine kommentierte Auswahlbibliographie. In M. Jäckel & M. Schenk (Hrsg.), *Kabelfernsehen in Deutschland. Pilotprojekte, Programmvermehrung, private Konkurrenz. Ergebnisse und Perspektiven* (S. 239-271). München: Reinhard Fischer.
- Hasebrink, U., & Schmidt, J.-H. (2012). *Informationsrepertoires der deutschen Bevölkerung. Konzept für eine regelmäßig durchzuführende bevölkerungsrepräsentative Befragung im Rahmen des Vorhabens „Erfassung und Darstellung der Medien- und Meinungsvielfalt in Deutschland“*. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Hausmann, L. (Hrsg.) (2008). *„Wir müssen mehr experimentieren“. Journalisten-ausbildung zwischen Wissenschaft und Praxis*. Dortmund: QuaMedia.
- Hoffmann-Riem, W., Schulz, W., & Held, T. (2000). *Konvergenz und Regulierung. Optionen für rechtliche Regulierung und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien*. Baden-Baden: Nomos.
- Hohlfeld, R. (2003). *Journalismus und Medienforschung. Theorie, Empirie, Transfer*. Konstanz: UVK.
- Jarren, O. (2013). *Ordnung durch Medien. Rede des Prorektors zum Dies academicus 2013*. Abgerufen von http://www.uzh.ch/about/portrait/dies/2013/reden/UZH_Dies_2013_Rede_Prorektor_Jarren.pdf
- Just, N., & Puppis, M. (2012). Kommunikationspolitik-Forschung: Selbstverständnis und Praxisrelevanz. In S. Fengler, T. Eberwein, & J. Jorch (Hrsg.), *Theoretisch praktisch!? Anwendungsoptionen und gesellschaftliche Relevanz der Kommunikations- und Medienforschung* (S. 43-57). Konstanz: UVK.
- Kopper, G. G., & Rager, G. (1994). Steuerungs- und Wirkungsmodelle. In P. A. Bruck (Hrsg.), *Medienmanager Staat. Von den Versuchen des Staates, Medienvielfalt zu ermöglichen. Medienpolitik im internationalen Vergleich* (S. 35-181). München: Reinhard Fischer.

- Künzler, M., Puppis, M., & Jarren, O. (2012). Der ,praktische Beitrag der Kommunikationswissenschaft zur Ausgestaltung der schweizerischen Medienordnung. In S. Fengler, T. Eberwein, & J. Jorch (Hrsg.), *Theoretisch praktisch!? Anwendungsoptionen und gesellschaftliche Relevanz der Kommunikations- und Medienforschung* (S. 95-109). Konstanz: UVK.
- Meier, K. (2014). Transfer empirischer Evidenz. Entwurf eines reformierten Leitbilds und Programms der Journalistik. *Publizistik*, 59(2), 159-178.
doi: 10.1007/s11616-014-0203-7
- Noelle-Neumann, E. (1980). *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*. München, Zürich: Piper Verlag.
- Radoslavov, S., & Thomaß, B. (2012). Der Drei-Stufen-Test und die wissenschaftliche Debatte um Public Value. Über die Probleme der Anwendung einer sich anwendungsorientiert verstehenden Wissenschaft. In S. Fengler, T. Eberwein & J. Jorch (Hrsg.), *Theoretisch praktisch!? Anwendungsoptionen und gesellschaftliche Relevanz der Kommunikations- und Medienforschung* (S. 75-93). Konstanz: UVK.
- Rühl, M. (2000). Des Journalismus vergangene Zukunft. Zur Theoriegeschichte einer künftigen Journalismusforschung. In M. Löffelholz (Hrsg.), *Theorien des Journalismus. Ein diskursives Handbuch* (S. 65-79). Wiesbaden: VS Verlag.
- Siebert, G., Russi, L., von Rimscha, M. B., & Mellmann, U. (2012). Prinzipal-Agent-Probleme in der regulierungsrelevanten Forschung. In S. Fengler, T. Eberwein, & J. Jorch (Hrsg.), *Theoretisch praktisch!? Anwendungsoptionen und gesellschaftliche Relevanz der Kommunikations- und Medienforschung* (S. 59-73). Konstanz: UVK.
- Weber, S. (Hrsg.) (2010). *Theorien der Medien: Von der Kulturkritik bis zum Konstruktivismus*. Konstanz: UVK.

Empfohlene Zitierung: Vowe, G., & Henn, P. (2015). „Konvergenz“ – Klärung eines kommunikationswissenschaftlichen Schlüsselbegriffs. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 43-60). doi: 10.17174/dcr.v1.4

Zusammenfassung: In diesem Beitrag soll die Frage beantwortet werden: Was sollte in einem kommunikationswissenschaftlichen Kontext unter Konvergenz verstanden werden? Dafür wird zunächst die generelle Bedeutung des Begriffes geklärt. Bei Konvergenz handelt es sich um einen Prozess, nicht um ein Endprodukt. An Beispielen aus der Kommunikationswissenschaft, aber auch aus anderen Disziplinen wird schlaglichtartig gezeigt, wie vielfältig der Begriff Konvergenz in der Wissenschaft zur Beschreibung spezifischer Prozesse eingesetzt wird. Um zu einer eigenen kommunikationswissenschaftlichen Definition zu kommen, wird dann anhand von semantischen Differentialen der Umriss des Begriffes für dieses Fach dargestellt. Konvergenz wird abschließend definiert als eine analytische Perspektive, aus der Kommunikation als ein multidimensionaler Prozess gesehen wird, in dem separate Elemente zu neuen Einheiten zusammenwachsen und sich damit neue Unterschiede zu anderen Einheiten ergeben.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Gerhard Vowe & Philipp Henn

„Konvergenz“ – Klärung eines kommunikationswissenschaftlichen Schlüsselbegriffs

1 Einführung

Konvergenz ist ein Schlüsselbegriff der Kommunikationswissenschaft. Eine Suche in der Datenbank *SOLIS* (sowiport.gesis.org) ergibt 2.594 Treffer für diesen Begriff, in *Communication & Mass Media Complete* (search.ebscohost.com) sind es für „convergence“ sogar 3.288 Treffer (zum Vergleich: Der Begriff „framing“ liefert 1.911 bzw. 3.489 Treffer; Stand: August 2014). Wie bei vielen anderen Grund- und Schlüsselbegriffen ist die Definition jedoch diffus und die Verwendung sehr unterschiedlich. Begriffe sind für die Wissenschaft von überragender Bedeutung, da um sie herum Forschungsfelder konstruiert werden (Henn, Dohle, & Vowe, 2013, S. 370-371). Daher ist es sinnvoll, sich mit ihrer Bedeutung und ihrem Ursprung zu beschäftigen.

Dieser Beitrag hat zum Ziel, die Bedeutung des Schlüsselbegriffs zu klären, auf dieser Basis eine kommunikationswissenschaftliche Definition vorzuschlagen und dabei eine generelle Vorgehensweise zu entwickeln, um wissenschaftliche Schlüsselbegriffe zu klären. Die zentrale Fragestellung lautet: „Was sollte unter Konvergenz in einem kommunikationswissenschaftlichen Kontext verstanden werden?“ Vorgegangen wird dabei in vier Schritten: Im ersten Schritt wird anhand des Begriffsursprungs die generelle Bedeutung von Konvergenz geklärt und

das Wortfeld ausgelotet. Im zweiten Schritt werden beispielhaft Ansätze zum Thema Konvergenz aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen vorgestellt. Im dritten Schritt wird ein semantisches Differential vorgestellt, mit dem sich die Umrisse des Begriffes für die Kommunikationswissenschaft darstellen lassen. Schließlich wird im vierten Schritt eine Definition vorgeschlagen.

2 Das Wortfeld Konvergenz: Generelle Bedeutung

Ziel des ersten Schrittes ist es, die generelle Bedeutung des Konvergenzbegriffs zu klären, also das Wortfeld auszuloten. Dafür sollen die sprachlichen Wurzeln offen gelegt, Gegen- und verwandte Begriffe betrachtet sowie ein Oberbegriff gefunden werden.

Sprachliche Wurzel

Konvergenz hat keine deutschsprachige Wurzel, sondern geht zurück auf das (spät-)lateinische *vergere*, sich neigen, und *convergentia*, Annäherung zweier Linien (Pfeifer & Braun, 2005, S. 714). *Convergere* bedeutet also: sich einander annähern, in einem Punkt zusammenlaufen, übereinstimmen, sich angleichen. Diese Bedeutung ist im 18. Jahrhundert als *konvergieren* eingedeutscht worden (Pfeifer & Braun, 2005, S. 714). Ein ähnlicher Prozess lässt sich für das Englische mit *convergence* nachzeichnen (Simpson & Weiner, 1989a, S. 866). Aus der Sprachwurzel ergibt sich also ein teleologisches Element: Die jeweiligen Einheiten laufen auf einen gemeinsamen Punkt zu; wenn man ihnen Willenskraft unterstellt, streben sie dem gleichen Ziel zu. Im Ergebnis stimmen diese Einheiten dann überein; oder das Ziel bleibt unerreichbar, wie sehr sich die Elemente ihm auch annähern. Im Vordergrund der Begriffsbedeutung steht die Annäherung – also ein *Prozess*.

Gegenbegriff: Divergenz

Das Antonym von Konvergenz ist einfach zu bilden: *Divergenz* oder *divergence* – das Gehen in verschiedene Richtungen, das Auseinanderstreben von etwas, zum Beispiel von Linien oder von Meinungen. *Divergieren* ist Alltagssprachlich auch heute noch gebräuchlicher als *konvergieren*.

Verwandter Begriff: Hybrid

Ein verwandter Begriff und damit Teil des Wortfeldes ist *Hybrid*. Dieses Konzept fasst anders als Konvergenz nicht einen Prozess, sondern ein Ergebnis. *Hybrid* geht nicht zurück auf das griechische *hybris* (Frevel), sondern auf das lateinische *hybridia*, mit der Bedeutung von Bastard, Mischling, Zwitter (Kluge, 2001, S. 429). Alle diese deutschsprachigen Äquivalente haben eine deutlich negative Konnotation. Zwitter stehen außerhalb der grundlegenden Ordnungsprinzipien, sie sind eben nicht Fisch, nicht Fleisch. Das wurde in der Vergangenheit durchweg sehr skeptisch gesehen (García-Canclini, 2001, S. 7095).

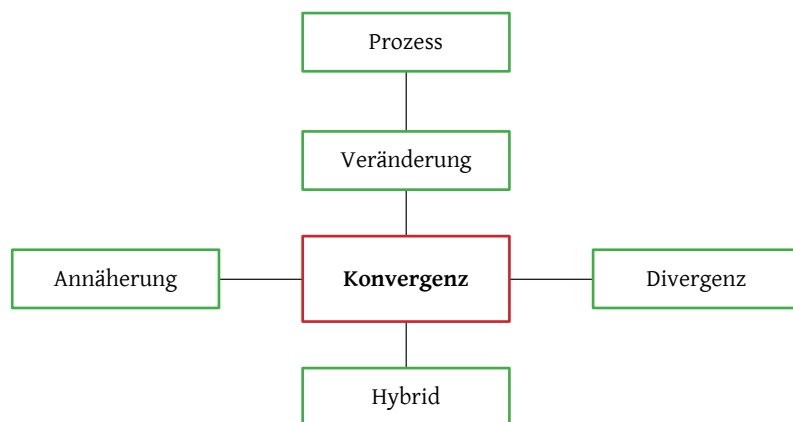
Hybrid hat jedoch nicht die negative Konnotation von Zwitter. So ist das *Hybrid-Auto* kein „Weder-noch-“, sondern ein „Sowohl-als-auch-Auto“. Der Begriff des Hybrids stammt ursprünglich aus der Biologie und bezeichnet dort das Ergebnis von geplanten Handlungen, also von Züchtungen und Kreuzungen unterschiedlicher Spezies, zum Beispiel von Mulis aus Esel und Pferd.

Der Begriff wird aber noch in vielen anderen Kontexten genutzt, so im Hinblick auf Religion (Synkretismus), Musik und Ethnie (García-Canclini, 1995; Papastergiadis, 1997). In der Linguistik werden Zusammensetzungen aus verschiedenen Sprachwurzeln *Hybride* genannt: So setzen sich *Automobil* oder *Television* aus einer griechischen und einer lateinischen Komponente zusammen (Simpson & Weiner, 1989b, S. 523-524). *Hybride* sind insofern eine grundsätzliche Herausforderung, da sie aus der Logik des Gegensatzes heraustreten und auf eine Synthese dieses Gegensatzes zielen; also nicht auf eine bloße Addition bislang getrennter Elemente, sondern auf etwas Neues, Originales.

Oberbegriff: Veränderung

Was ist nun der Oberbegriff zu Konvergenz? Konvergenz bezeichnet eine Veränderung im Verhältnis zwischen mindestens zwei Elementen, und zwar diejenige Veränderung, bei der sich die Elemente einander annähern. Annäherung kann entweder beidseitig oder einseitig sein. Diese Veränderung ist wiederum eine spezifische Form des Prozesses – es gibt also drei Hierarchiestufen: *Prozess – Veränderung – Konvergenz* (siehe Abbildung 1). *Konvergenz* ist somit ein Spezialfall von *Veränderung*, die wiederum ein Spezialfall eines *Prozesses* ist. Abgegrenzt werden kann Konvergenz von *Annäherung*, *Divergenz* und *Hybrid*.

Abbildung 1: Wortfeld von Konvergenz



Quelle: Eigene Darstellung

3 Theoretische Ansätze zu Konvergenz: Spezielle Bedeutungen

Im zweiten Schritt soll nun ein Blick auf die fachspezifische Verwendung des Begriffs Konvergenz geworfen werden. In welchen theoretischen Kontexten spielt Konvergenz eine Hauptrolle?

Konvergenz in Ingenieurs- und Naturwissenschaften und Mathematik

In den Ingenieurwissenschaften, den Naturwissenschaften und der Mathematik kommt Konvergenz als Beschreibung eines Zusammenlaufens in zahlreichen Zusammenhängen vor. In der *Fernsehtechnik* bezeichnet Konvergenz beispielsweise eine Bündelung von einfarbigen Strahlen, um ein mehrfarbiges Fernsehbild zu ermöglichen (Dekker, 1997). In der *Mathematik* meint Konvergenz im Gegensatz zum oben dargelegten allgemeinen Verständnis den einseitigen Prozess der Annäherung einer Größe an einen Grenzwert (Brezis & Lieb, 1983). Und in der Biologie taucht der Begriff in Bezug auf die Evolution von Lebewesen auf. Konvergente oder Parallelevolution meint, dass sich bei unterschiedlichen Arten aufgrund von äußeren Anforderungen ähnliche Merkmale oder Verhaltensweisen entwickeln,

sie sich also äußerlich ähnlicher werden (Conway Morris, 2006). Beispiele sind die Entwicklung von Flügeln bei Vögeln und Fledertieren (wie Fledermäusen und Flughunden).

Konvergenz in der Politischen Ökonomie

Große wissenschaftliche Bedeutung hatte Konvergenz in der Politischen Ökonomie. In den 1950er Jahren wurde in deutlichem Widerspruch zur Ost-West-Konfrontation eine Konvergenztheorie entwickelt. Diese postulierte eine wechselseitige Annäherung der Wirtschaftssysteme in Ost und West. Marktwirtschaftliche Elemente würden in der Planwirtschaften genutzt und planwirtschaftliche Elemente in der Marktwirtschaften. Begründet wurde dies mit den Erfordernissen einer Industriegesellschaft, die sowohl für kapitalistische als auch für sozialistische Systeme gelte (Ludz, 1969; Schmidt, 2004).

Konvergenz in der Politikwissenschaft

In der gegenwärtigen Politikwissenschaft ist der Begriff der Konvergenz mit der Europäischen Union beziehungsweise der EU-Erweiterung verbunden. Mit den so genannten *Konvergenzkriterien*, beruhend auf dem Vertrag von Maastricht von 1992, wird eine Harmonisierung der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedsstaaten angestrebt. Die Kriterien müssen insbesondere von EU-Beitrittskandidaten erfüllt werden, sollen aber auch nach dem Beitritt noch eingehalten werden, um die Wirtschaft im EU-Raum stabil zu halten (Lesch, 1993). Aber auch über die EU hinaus findet sich der Begriff in der Politikwissenschaft zur Beschreibung von Annäherungsprozessen, beispielsweise von Politiken zwischen verschiedenen Staaten (Holzinger, 2007).

Hybridität in der Kulturwissenschaft

Wechselseitige Annäherungen von Kulturen werden mit den Konzepten *Hybridität* oder *Hybridisierung* (Krohn, 2009) oder dem spanischen *Mestizaje* gefasst (García-Canclini, 1995, S. 7095; Laplantine & Nouss, 1997). Untersucht werden etwa die Formen der Verschmelzung von afrikanischer, europäischer und indigener Kultur in Südamerika, dem Musterbeispiel eines Schmelztiegels.

Konvergenz in der Kommunikationswissenschaft

Aus der Kommunikationswissenschaft sollen schlaglichtartig drei Verwendungen des Konvergenzbegriffs herausgegriffen werden:

Mit Konvergenz verbindet sich erstens ein prononcierter Ansatz der *Fernsehprogrammforschung*: Öffentlich-rechtliche und private Programme, so die Annahme, nähern sich in ihrer Inhaltsstruktur an, etwa, was das Verhältnis von Themenbereichen in den Nachrichten angeht. Empirisch ließ sich diese Annahme bestätigen, es zeigt sich eine wechselseitige Annäherung: Die öffentlich-rechtlichen Angebote werden boulevardesker, die privaten werden seriöser (Bruns & Marcinkowski, 1996).

Berührungspunkte mit dem Konvergenzbegriff finden sich zweitens auch in der *Nutzungsforschung*, und zwar im Repertoire-Ansatz (Hasebrink & Schmidt, 2013; Hölig & Hasebrink, 2013): Es bilden sich medienübergreifende Nutzungsstrukturen heraus, mit denen die Möglichkeiten einer konvergenten Medienwelt angeeignet werden. Es zeichnen sich neue Motivlagen und Handlungsmuster ab, die dann zu neuen Unterschieden führen.

Eine explizite Verwendung des *Hybrid*-Begriffs findet sich drittens in der *On-line-Forschung*. Höflich (1997) kennzeichnet die Online-Medien als *Hybrid-Medien*. Und Chadwick (2013) schlägt den Begriff *Hybrid Media System* als Beschreibung nicht nur für das veränderte Mediensystem vor, sondern auch für das System politischer Akteure und Institutionen, das mit dem Mediensystem interagiert.

Konvergenz ist also in verschiedenen wissenschaftlichen Kontexten gebräuchlich. Dem lässt sich aber bislang keine differenzierte Dimensionierung des Konzepts entnehmen. Das wird im Folgenden geleistet.

4 Semantisches Differential: Umriss eines kommunikationswissenschaftlichen Begriffs von Konvergenz

Wie kann nun ein umfassender Konvergenzbegriff für die Kommunikationswissenschaft aussehen? Ein wissenschaftlicher Begriff soll grundsätzlich drei Funktionen erfüllen (Opp, 2005, 46): Er soll dichte *Beschreibungen* ermöglichen, aber auch Ansatzpunkte bieten für plausible *Erklärungen* und für überprüfbare *Prognosen*. Für jede dieser Funktionen wird im Folgenden das jeweilige Bedeu-

tungsfeld aufgespannt und die Variable Konvergenz dimensioniert. Dargelegt wird dies jeweils in einem semantischen Differential.

4.1 Beschreibung: Konvergenz als Variable

Betrachtet man den Konvergenzbegriff unter der Beschreibungsfunktion, so lässt sich Konvergenz als Variable darstellen, die der Beschreibung von Prozessen dienen kann. Diese Variable lässt sich *dimensionieren* (siehe im Überblick Tabelle 1). Grundlage dafür sind die generellen Dimensionen von Kommunikation, in denen sich spezielle Prozesse vollziehen (Merten, 1977; zurückgehend auf die „Sinndimensionen“ bei Luhmann (1971, S. 48), der damit wiederum an Schaff (1969, S. 209) anschließt).¹ Damit ist der Konvergenzbegriff an den Kommunikationsbegriff angeschlossen. Offen muss hier bleiben, wie Veränderungen in den einzelnen Dimensionen gemessen werden können und wie die Dimensionen zueinander ins Verhältnis gesetzt werden sollen, um Veränderungen in einzelnen Dimensionen zu gewichten.

Konvergenzdimensionen

Eine erste Dimension von Konvergenz ist die der *Kommunikationstechniken*. Ein herausragendes Beispiel für die Konvergenz von Kommunikationstechniken sind Smartphones: einerseits Telefone, gleichzeitig aber auch Computer und Fernseher, Fotoapparate und Radios und vieles mehr. In einem Smartphone verschmelzen Geräte und Techniken, die bislang separiert waren. Das gilt auch für andere Geräte, beispielsweise Kommunikationssysteme in Autos, die gleichzeitig Radio, CD-Spieler, MP3-Player, Navigationssysteme und E-Mail-Programme enthalten und noch die Fähigkeit besitzen, Teile der Fahrzeugtechnik zu steuern.

In konvergenten Geräten wie Smartphones verschmelzen nicht nur Kommunikationstechniken, sondern es werden auch unterschiedliche *Kommunikationselemente* verknüpft. Die Geräte können mit früher getrennten Zeichentypen

1 Prinzipiell kann Kommunikation als ein n-dimensionaler Begriff aufgefasst werden. Die Auswahl der Dimensionen hier geschieht auf Grundlage der Beachtung in der bisherigen Forschung.

wie Bild, Bewegtbild, Ton, Text und Grafik operieren. Der Begriff *Multimedia* für das Vorhandensein von mindestens drei dieser Elemente in einem Medium (Trappel, 2007, S. 35) ist mit Blick auf die neueste Gerätegeneration geradezu antiquiert.

Auch unterschiedliche *Kommunikationsfunktionen* werden in konvergenten Medienumgebungen integriert. Innerhalb eines Medienrahmens kann informiert und diskutiert werden, und es können ohne Medienbruch Transaktionen abgeschlossen werden wie Käufe, Spenden oder Voten.

Und mehr noch: Online-Medien verknüpfen Individualkommunikation, Massenkommunikation, Gruppen-, Organisations- und Computerkommunikation. Diese *Kommunikationsformen* waren zuvor scharf getrennt – technisch, praktisch, wissenschaftlich, wirtschaftlich, rechtlich, politisch. Früher lagen Welten zwischen der Individual- und der Massenkommunikation. Nun werden sie in den Online-Medien amalgamiert.

Und so verschmelzen in einem Smartphonebesitzer oder einem Social-Media-User auch die *Kommunikationsrollen*, die bislang immer unterschiedlichen Akteuren zugeordnet waren. Nun können die Rollen von Sender und Empfänger ganz anders als bislang kombiniert werden. Das bringt das Worthybrid „producer“ (Bruns, 2008) zum Ausdruck. Auch die Rolle des Beobachters von Kommunikation wird integriert. In der Online-Welt bieten sich ungeahnte Möglichkeiten, eigene und fremde Kommunikation zu beobachten – überall und jederzeit. Und der Online-Nutzer kann auch in die Rolle des Managers von Kommunikation schlüpfen: Stichwort „customization“ (Kalyanaraman & Sundar, 2006). Wer will und kann, der schafft sich mit dem iPhone sein eigenes Reich, der wird nur noch über das informiert, was ihn interessiert – mit allen Vor- und Nachteilen, die das mit sich bringt (Stichwort „Filter Bubble“; Pariser, 2011).

Schließlich lässt sich Konvergenz auch unter dem Blickwinkel verschmelzen-der *Kommunikationsräume* betrachten, die bislang durch Medien halbwegs sauber getrennt waren: häuslicher, lokaler, regionaler, nationaler und globaler Raum. Über das Smartphone kann sich der Nutzer über das Geschehen in seinem Viertel genauso schnell und einfach informieren wie über die Weltpolitik. Er kann seiner Tante in Hamburg von Düsseldorf aus eine SMS schicken, den Großvater in Neuss anrufen und mit dem alten Klassenkameraden chatten, der gerade in Australien Urlaub macht. Auch die Einbindung des galaktischen Raums ist nicht mehr weit entfernt – man denke an den Social-Media-Erfolg des kanadischen Astronauten

Tabelle 1: Beschreibungsdimensionen von Konvergenz in der Übersicht

Dimensionen	Ausprägungen
Kommunikationstechniken	Telefonnetz Fernseher Radio Computer Fotoapparat ...
Kommunikationselemente	Bild Bewegtbild Ton Text Grafik ...
Kommunikationsfunktionen	Information Diskussion Transaktion ...
Kommunikationsformen	Individualkommunikation Massenkommunikation Gruppenkommunikation Organisationskommunikation Computerkommunikation ...
Kommunikationsrollen	Sender Empfänger Beobachter
Kommunikationsräume	häuslich lokal regional national global ...

Chris Hadfield im Jahr 2013, dessen auf der Internationalen Raumstation gedrehtes Musikvideo seines Covers von David Bowies „Space Oddity“ innerhalb weniger Tage über 14 Millionen Mal angesehen wurde (Fleishman, 2013).

Varianten von Konvergenz

Daraus ergeben sich unterschiedliche Varianten von *Konvergenz* (siehe Tabelle 2). Es kann erstens unterschieden werden zwischen Konvergenz von zwei und von mehr *Elementen*. Zweitens kann nach der *Symmetrie der Veränderungen* zwischen ein- und wechselseitiger Konvergenz unterschieden werden. Bei der einseitigen Konvergenz nähert sich A an B an, ohne dass sich B an A annähert. Bei der beidseitigen Konvergenz sind die Veränderungen symmetrisch. Dazwischen gibt es Abstufungen, so dass dies nicht nur dichotom skaliert werden kann, sondern auch ordinal oder gar metrisch. Untersucht man beispielsweise das Verhältnis von Offline- und Online-Medien, so sollte nicht nur danach gesucht werden, wie sich die Offline- den Online-Medien anpassen, sondern auch, wie sich gerade in der Frühzeit des Internets die Online-Angebote an traditionelle Offline-Angebote angepasst haben. Die dritte Unterscheidung betrifft die *Geschwindigkeit* der Veränderungen. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil die Geschwindigkeit entscheidend dafür ist, wie gut Veränderungen beobachtet und verarbeitet werden können.

Tabelle 2: Varianten von Konvergenz

Kategorien	Ausprägungen
Zahl der Elemente	1
	2
	N
Symmetrie der Veränderungen	einseitig
	zweiseitig
	mehrseitig
Geschwindigkeit der Veränderungen	hoch
	niedrig
...	...

4.2 Erklärung: Konvergenz als abhängige Variable

Soweit zur Beschreibungsfunktion des Konvergenzbegriffs. Ein hilfreicher Begriff sollte aber nicht nur ermöglichen, Prozesse dicht zu beschreiben, sondern auch Handhabe bieten, etwas erklären zu können. Deshalb nun zur *Erklärungsfunktion*, also dazu, wie Konvergenz erklärt werden kann. Es geht also vor allem um *Ursachen von Konvergenz*.

In der Literatur werden unterschiedliche Ursachen für die Konvergenz von Medien diskutiert (Beck, 2012, S. 301-331; Carey, 2009; George, 2010; McKenna, 2000): technologische Ursachen (z.B. Digitalisierung), ökonomische Ursachen (z.B. Marktliberalisierung), soziale Ursachen (z.B. Institutionen im Sinne von Erwartungsmustern), kulturelle Ursachen (z.B. Offenheit gegenüber *blended solutions* und hybriden Formen). Diese Ursachen können kombiniert werden, wie zum Beispiel in folgender Argumentationsfigur: Die Technologie bietet Möglichkeiten von Konvergenz; aber in welchem Maße und in welche Richtung und für welche Zwecke sie genutzt werden, dafür sind andere Faktoren verantwortlich, zum Beispiel das Verhalten der Konsumenten und Produzenten.

In einer generalisierten Klassifikation von Aspekten bei der Erklärung von Konvergenz sind folgende vier Kategorien von Belang: die Phänomene, die Erklärungsart, die Anzahl der Ursachen und der Erklärungsansatz (siehe Tabelle 3).

In der *ersten Kategorie* stellt sich die Frage: Was wird erklärt? Welches Phänomen wird in den Blick genommen? Das betrifft die Elemente, die konvergieren, zum Beispiel Personen oder Systeme oder Medien oder jeweils Teile davon, zum Beispiel Formate in Medien oder Überzeugungen in Personen. Das Spektrum möglicher Antworten auf diese Frage können wir auf Ordinalskalen darstellen. Den einen Endpunkt der Skala bei dieser Kategorie bilden *Makrophänomene*, bei denen gesamtgesellschaftliche Prozesse in den Blick genommen werden. Der andere Eckpunkt der Skala sind *Mikrophänomene*, man nimmt also individuelle Konvergenzprozesse in den Blick, zum Beispiel in Biographien. Zwischen diesen Eckpunkten gibt es selbstverständlich Abstufungen: Man kann Annäherungsprozesse von Gruppen oder von Organisationen oder von Familien in den Blick nehmen. Es gibt aber in diesem semantischen Differential nicht nur Abstufungen, sondern auch Synthesen. In diesem Falle nimmt man als Phänomen die wechselseitigen Bezüge (z.B. von gesamtgesellschaftlichen Konvergenzen und individuellen Konvergenzen) in den Blick.

Die Art der Erklärung bildet die *zweite Kategorie*. Wodurch soll Konvergenz erklärt werden? Der eine Pol sind *Kausalerklärungen*: Man sucht Ursachen, die bestimmte Ausprägungen von Konvergenz hervorrufen. Den anderen Pol bilden *Finalerklärungen*: Konvergenz kann dadurch erklärt werden, dass sie auf ein bestimmtes Ziel zustrebt. Bei Finalerklärungen schwingen intentionale Momente mit. Es wird also vermutet, dass mit Konvergenz bestimmte Absichten verbunden seien, zum Beispiel Marktanteile zu vergrößern. Auch hier gibt es Abstufungen zwischen kausal und final. Es gibt aber auch den Versuch einer Synthese, indem man Konvergenz dadurch kausal erklärt, dass Akteure sich bestimmte Ziele setzen und darauf zustreben, also aus Motiven und Präferenzen heraus. Motive dienen hier als Erklärung. Dadurch ist das finale Moment kausal gewendet.

Tabelle 3: Aspekte der Erklärung von Konvergenz

Kategorie	Skalenendpunkte	Synthese
Phänomene	Makrophänome Mikrophänome	wechselseitige Bezüge
Erklärungsart	Kausalerklärungen Finalerklärungen	Motive als Erklärung
Anzahl der Ursachen	monokausal multikausal	abgestufte Erklärungskraft
Erklärungsansatz	top down bottom up	Mikro-Makro-Links

Die *dritte Kategorie* betrifft die Anzahl der Ursachen. Durch wie viele Ursachen soll Konvergenz erklärt werden? Der eine Pol ist monokausal: Es gibt eine einzige Ursache, die Konvergenz erklärt. Der andere Pol ist multikausal: Es gibt mehrere Ursachen. Dazwischen kann abgestuft werden, indem die Zahl der Ursachen variiert wird. Auch hier ist eine Synthese möglich: Denn auch wenn Konvergenzphänomene sehr viele Ursachen haben, sind sie nicht gleichrangig, sondern abgestuft für ein bestimmtes Ergebnis verantwortlich. Das geschieht methodisch in Form von Regressionen, bei denen der Grad an Verursachung berechnet wird.

Der gewählte Erklärungsansatz ist schließlich die *vierte Kategorie* bei der Erklärung von Konvergenz. Gefragt wird: Womit wird Konvergenz erklärt? Der eine Eckpunkt ist top down: Konvergenzprozesse werden also aus den gesellschaftlichen Strukturen heraus erklärt. Der andere Eckpunkt ist bottom up: Man erklärt Konvergenz aus den Handlungen von Akteuren. Im Unterschied zur ersten Kategorie (Phänomene) steht bei dieser Kategorie nicht im Vordergrund, was man erklären will, sondern wodurch man es erklären will. Auch hier gibt es Abstufungen zwischen den beiden Polen, zum Beispiel eine Meso-Ebene. Es gibt aber auch Synthesen, also Mikro-Makro-Links wie etwa die Coleman'sche Badewanne (Coleman, 1991).²

4.3 Prognose: Konvergenz als unabhängige Variable

Soweit zur Erklärungsfunktion des Konvergenzbegriffs. Die dritte Funktion wissenschaftlicher Begriffe ist die *Prognosefunktion*. Ein wissenschaftlicher Begriff soll Ansatzpunkte bieten, um Voraussagen zu ermöglichen. Unter diesem Blickwinkel dient Konvergenz als unabhängige Variable.

In einer generalisierten Klassifikation von *Aspekten der Prognose von Konvergenz* sind folgende drei Kategorien von Belang: der Grad der Veränderung, der Grad der Ungewissheit und der Grad der Gestaltbarkeit (siehe Tabelle 4).

Die *erste Kategorie* betrifft den Grad der Veränderung und die Frage: Was wird als Ergebnis von Konvergenz gesehen? Mit dem Begriff der Konvergenz ist die Erwartung verbunden, dass etwas Neues entsteht, also nicht einfach nur die Addition von zwei Einheiten, sondern die Veränderungen von beiden; keine amorphe Masse, sondern neue differenzierte Formen, die sich gegenüber den alten Formen absetzen, so zum Beispiel konvergente Praktiken in einer konvergenten Medienwelt, also „transmediale Nutzungsstile“ (Schweiger, 2005). Konvergenz bildet von daher einen Raum, in dem vieles möglich ist und in dem sich die Dinge neu gruppieren. Dadurch ergeben sich neue Unterschiede, neue Muster mit neuen

2 Coleman (1991) hat im Bild einer Badewanne verdeutlicht, wie gesellschaftlichen Strukturen das individuelle Verhalten prägen (Makro-Mikro-Link), dann aber die individuellen Verhaltensweisen wiederum die Strukturen aktualisieren, also bestätigen, aber auch wieder verändern (Mikro-Makro-Link).

Grenzen. Aus der Annäherung von A und B ergibt sich kein Gemisch von A und B, sondern ein C, ein Hybrid. Dabei ist zu bedenken, dass A und auch B selbst wiederum Hybride aus vergangenen Konvergenzprozessen sind. Es ist nicht sinnvoll, für die Konvergenz eine Stunde Null zu deklarieren, also von einem Ursprung mit reinen unvermischten Einheiten auszugehen. Auch das Fernsehen kann mit guten Belegen als ein konvergentes Medium gesehen werden, ebenso der Computer und das Telefonnetz.

Tabelle 4: Aspekte der Prognose von Konvergenz

Kategorie	Ausprägungen	Synthese
Grad der Veränderung	$A' + B$, $A + B'$ $A' + B'$ C	---
Grad der Ungewissheit	berechenbar unberechenbar	Erklärung im Nachhinein
Grad der Gestaltbarkeit	vollständige Gestaltbarkeit vollständige Determiniertheit	trial & error

Der Grad der Ungewissheit bildet die *zweite Kategorie*. In welchem Maße kann Konvergenz vorausgesehen werden? Der eine Pol ist berechenbar: Konvergenz kann vollkommen vorausgesehen werden. Der andere Pol ist unberechenbar: Konvergenz kann in keiner Weise vorausgesehen werden, alles ist möglich. Auch hier gibt es Abstufungen. Mit den Konzepten der Wahrscheinlichkeit, des Risikos und der Information kann man Zwischenstufen der Konvergenz in dieser Hinsicht definieren. Es sind aber auch Synthesen denkbar: Konvergenz ist nicht voraussehbar, aber im Nachhinein erklärbar.

Die *dritte Kategorie* fragt nach dem Grad der Gestaltbarkeit: In welchem Maße sind strategische Optionen zur Beeinflussung von Konvergenz gegeben, zum Beispiel die pädagogische Intervention in konvergente Praktiken? Die Pole sind vollständige Gestaltbarkeit und vollständige Determiniertheit. Auch hier finden sich Abstufungen: eine Gestaltbarkeit, die sich auf einzelne Teile oder Phasen be-

schränkt. Die Synthese ist das Prinzip *trial & error*: Zwar ist ein Konvergenzprozess nur in engen Grenzen möglich, aber diese Grenzen können durch Lernprozesse ausgelotet werden.

5 Fazit und Ausblick

Dieser Beitrag behandelte die Frage: Was sollte unter Konvergenz in einem kommunikationswissenschaftlichen Kontext verstanden werden? Dafür wurde zunächst die generelle Bedeutung des Begriffes geklärt. Konvergenz ist ein Spezialfall von Veränderung, was wiederum ein Spezialfall eines Prozesses ist. Bei Konvergenz handelt es sich demnach um einen Prozess, nicht um ein Endprodukt. An Beispielen aus der Kommunikationswissenschaft, aber auch aus anderen Disziplinen wurde schlaglichtartig gezeigt, wie vielfältig der Begriff Konvergenz in der Wissenschaft zur Beschreibung spezifischer Prozesse eingesetzt wird. Um zu einer eigenen kommunikationswissenschaftlichen Definition zu kommen, wurde im zentralen Schritt dieses Beitrags anhand von semantischen Differentialen der Umriss des Begriffes für dieses Fach dargestellt.

Daraus folgt unser Vorschlag für eine kommunikationswissenschaftliche Definition: In einem kommunikationswissenschaftlichen Kontext sollte unter *Konvergenz* eine analytische Perspektive verstanden werden, aus der heraus Kommunikation als ein Prozess der multidimensionalen Veränderung gesehen wird, in dem bislang separate Elemente zu neuen Einheiten zusammenwachsen und sich dadurch neue Differenzen zu anderen Einheiten ergeben. Daraus ergeben sich fünf offene Anschlussfragen:

- Wie sehen die neuen Strukturen mit neuen Grenzziehungen aus, die sich in konvergenten Medienwelten ergeben?
- Wie generalisierbar ist das Verfahren der Begriffsbestimmung?
- Ist das alles überhaupt politisch relevant – und wenn ja, welche politischen Schlussfolgerungen sollten gezogen werden?
- Wie können wir Konvergenz messen? Welche Methoden stehen zur Verfügung?
- Welchen Stellenwert hat Konvergenz? Ist es tatsächlich ein Schlüsselbegriff für die Kommunikationswissenschaft?

Das Vorgehen in diesem Beitrag ist nur eine Möglichkeit, wissenschaftliche Begriffe zu klären. Das Vorgehen kann auch empirisch gestaltet werden, beispielsweise durch Inhaltsanalysen von Fachbüchern oder Befragung von Fachkollegen (Henn, Dohle, & Vowe, 2013). Welches Vorgehen auch immer gewählt wird, eine dadurch gewonnene Definition kann nicht allgemeingültig für die gesamte Fachgemeinschaft sein. Aber durch den Vorschlag von Definitionen und insbesondere durch den Weg zu diesen Definitionen, können die Differenzen in einer Wissenschaft aufgezeigt und Gemeinsamkeiten erkannt werden.

Prof. Dr. Gerhard Vowe ist Professor für Kommunikations- und Medienwissenschaft am Institut für Sozialwissenschaften an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Philipp Henn, M.A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Quellenverzeichnis

- Beck, K. (2012). *Das Mediensystem Deutschlands. Strukturen, Märkte, Regulierung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Brezis, H., & Lieb, E. (1983). A Relation Between Pointwise Convergence of Functions and Convergence of Functionals. *Proceedings of the American Mathematical Society*, 88(3), 486-490.
- Bruns, A. (2008). *Blogs, Wikipedia, Second Life, and Beyond: From Production to Produsage*. New York, NY: Peter Lang.
- Bruns, T., & Marcinkowski, F. (1996). Konvergenz Revisited. *Rundfunk und Fernsehen*, 44(4), 461-478.
- Carey, J. (2009). Convergence. In C. H. Sterling (Hrsg.), *Encyclopedia of Journalism, Volume 1* (S. 361-364). Thousand Oaks: Sage.
- Chadwick, A. (2013). *The Hybrid Media System: Politics And Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Coleman, J. S. (1991). *Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1: Handlungen und Handlungssysteme*. München: Oldenbourg.
- Conway Morris, S. (2006). Evolutionary Convergence. *Current Biology*, 16(19), R826-R827. doi: 10.1016/j.cub.2006.08.077

- Dekker, M. J. (1997). Eddy Currents induced by Deflection Fields in Electron Guns of Cathode Ray Tubes. *IEEE Transactions on Magnetics*, 33(2), 2179-2182. doi: 10.1109/20.582764
- Fleishman, G. (22. Mai 2013). How does copyright work in space? Abgerufen von <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/05/economist-explains-12>
- García-Canclini, N. (1995). *Hybrid Cultures*. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press.
- García-Canclini, N. (2001). Hybridity. In N. J. Smelser & P. B. Baltes (Hrsg.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences, Volume 10* (S. 7095-7099). Amsterdam u.a.: Elsevier.
- George, É. (2010). Re-reading the Notion of „Convergence“ in Light of Recent Changes to the Culture and Communication Industry in Canada. *Canadian Journal of Communication*, 35(4), 555-564.
- Hasebrink, U., & Schmidt, J.-H. (2013). Medienübergreifende Informations-repertoires. *Media Perspektiven*, (1), 2-12.
- Henn, P., Dohle, M., & Vowe, G. (2013). „Politische Kommunikation“: Kern und Rand des Begriffsverständnisses in der Fachgemeinschaft. *Publizistik*, 58(4), 367-387. doi: 10.1007/s11616-013-0186-9
- Höflich, J. R. (1997). Zwischen massenmedialer und technischer Kommunikation. Der Computer als Hybridmedium und was die Menschen damit machen. In K. Beck & G. Vowe (Hrsg.), *Computernetze – ein Medium öffentlicher Kommunikation?* (S. 85-104). Berlin: Spiess.
- Hölig, S., & Hasebrink, U. (2013). Nachrichtennutzung in konvergierenden Medienumgebungen. International vergleichende Befunde auf Basis des Reuters Institute Digital News Survey 2013. *Media Perspektiven*, (11), 522-536.
- Holzinger, K. (Hrsg.) (2007). *Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 38*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kalyanaraman, S., & Sundar, S. S. (2006). The Psychological Appeal of Personalized Content in Web Portals: Does Customization Affect Attitudes and Behavior? *Journal of Communication*, 56(1), 110-132. doi: 10.1111/j.1460-2466.2006.00006.x
- Kluge, F. (2001). *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*. Berlin: de Gruyter.
- Krohn, C.-D. (Hrsg.) (2009). *Exil, Entwurzelung, Hybridität*. München: Edition Text + Kritik.

- Laplantine, F., & Nouss, A. (1997). *Le Métissage*. Paris: Dominos.
- Lesch, H. (1993). *Konvergenzkriterien einer Europäischen Währungsunion. Zur Logik der Bestimmungen von Maastricht*. Bonn: Institut Finanzen und Steuern.
- Ludz, P. C. (1969). Konvergenztheorie. In C. D. Kernig (Hrsg.), *Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Band 3* (S. 889-903). Freiburg: Herder.
- Luhmann, N. (1971). Sinn als Grundbegriff der Soziologie. In J. Habermas & N. Luhmann (Hrsg.), *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie: Was leistet die Systemforschung?* (S. 25-100). Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Mckenna, A. (2000). Emerging Issues Surrounding the Convergence of the Telecommunications, Broadcasting and Information Technology Sectors. *Information & Communications Technology Law*, 9(2), 93-127.
doi: 10.1080/713670487
- Merten, K. (1977). *Kommunikation. Eine Begriffs- und Prozeßanalyse*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Opp, K.-D. (2005). *Methodologie der Sozialwissenschaften. Einführung in Probleme ihrer Theoriebildung und praktischen Anwendung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Papastergiadis, N. (1997). Tracing Hybridity in Theory. In P. Webner & T. Modood (Hrsg.), *Debating Cultural Hybridity* (S. 257-281). Atlantic Highlands: Zed Books.
- Pariser, E. (2011). *The Filter Bubble. What the Internet Is Hiding from You*. New York: Penguin Press.
- Pfeifer, W., & Braun, W. (2005). *Etymologisches Wörterbuch des Deutschen*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Schaff, A. (1969). *Einführung in die Semantik*. Frankfurt a. M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Schmidt, M. G. (2004). *Wörterbuch zur Politik*. Stuttgart: Kröner.
- Schweiger, W. (2005). Gibt es einen transmedialen Nutzungsstil? Theoretische Überlegungen und empirische Hinweise. *Publizistik*, 50(2), 173-200.
doi: 10.1007/s11616-005-0125-5
- Simpson, J. A., & Weiner, E. S. C. (1989a). *The Oxford English Dictionary. Second Edition, Volume III*. Oxford: Clarendon Press.
- Simpson, J. A., & Weiner, E. S. C. (1989b). *The Oxford English Dictionary. Second Edition, Volume VII*. Oxford: Clarendon Press.
- Trappel, J. (2007). *Online-Medien. Leistungsprofil eines neuen Massenmediums*. Konstanz: UVK.

Empfohlene Zitierung: Arnold, D. (2015). Typologie von Medienregulierungsstilen in Europa. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 63-83). doi: 10.17174/dcr.v1.5

Zusammenfassung: Angesichts des Übergangs zur digitalen Produktion, Nutzung und internetbasierten Distribution stehen medienpolitische Akteure vor der Aufgabe, etablierte Regulierungsmodelle an die veränderten Bedingungen anzupassen. Zudem sind die EU-Mitgliedstaaten bei ihren Entscheidungen gezwungen, Vorgaben der EU umzusetzen. Länderübergreifende Prozesse wie die technische Konvergenz und Europäisierung führen zu Veränderungen nationaler Medienregulierungsregime. Vor diesem Hintergrund wird untersucht, mit welchen Instrumenten und Formen EU-Mitgliedstaaten auf ihre publizistischen Medien einwirken. Die Medienregulierungsmaßnahmen wurden deskriptiv in Form eines synchronen Ländervergleichs mittels einer qualitativen Dokumentenanalyse erfasst. Neben anderen zeigen die Ergebnisse, dass sich die europäischen Staaten in der Art und Weise unterscheiden, wie sie die EU-Vorgaben umsetzen, wie sie Online-Medien regulieren und welche Rolle sie nicht-staatlichen Akteuren bei der Umsetzung von Regulierungszielen zugestehen. Resultat des Vergleichs sind vier Typen europäischer Medienregulierungsstile, die im Beitrag vorgestellt werden.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Dirk Arnold

Typologie von Medienregulierungsstilen in Europa

1 Problemstellung

Angesichts länderübergreifender Prozesse wie der technischen Konvergenz und der Europäisierung stehen medienpolitische Akteure vor der Aufgabe, etablierte Regulierungsmaßnahmen und -modelle an die veränderten Bedingungen anzupassen. Unter technischer Konvergenz wird „das Zusammenwachsen der hinter Rundfunk, Telekommunikation und Computern stehenden Technologien aufgrund der Digitalisierung“ (Puppis, 2010, S. 66) verstanden. Die technische Konvergenz schafft die Voraussetzung für eine wechselseitige Verknüpfung verschiedener Geräte, Dienste und Inhalte. So hat der Übergang zur digitalen Produktion, Nutzung und internetbasierten Distribution eine „Loslösung bestimmter Arten von Inhalten von bestimmten Übertragungswegen“ zur Folge (Roßnagel, Kleist, & Scheuer, 2007, S. 28). Klassische Fernsehinhalte können beispielsweise über das Internet per Stream oder auf Abruf bereitgestellt werden (Roßnagel et al., 2007, S. 30). Es kommt folglich zu einer Annäherung der Typen publizistischer Massenmedien, bei der eine Unterscheidung bezüglich ihrer technischen Verbreitung zusehends obsolet wird (Puppis, 2010, S. 67). Die gestiegenen Übertragungs- und Vertriebsmöglichkeiten führen überdies zu neuen Anbietertypen und zu einer Vervielfältigung des Angebots um zum Beispiel partizipative Formen und interaktiv nutzbare Medieninhalte (Seufert & Gundlach, 2012, S. 418). Dieser

Prozess erfordert eine sich wandelnde Art und Weise, wie Staaten ihre Medien regulieren.

Neben sich wandelnden Regulierungsgegenständen sehen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) auch der Einflussnahme europäischer Instanzen gegenüber. So sind die Mitgliedstaaten auf Grund von Verträgen verpflichtet, Verordnungen und Richtlinien der EU in nationales Recht umzusetzen. Die Folge ist eine Europäisierung, die Ladrech (1994, S. 69) definiert als: „incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making.“ Ladrechts Fokus liegt hierbei auf den Auswirkungen europäischer Regelungen auf die Nationalstaaten. Im Medienbereich sind gegenwärtig vor allem die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) als auch die Vorschriften über staatliche Beihilfen die deutlichsten Instrumente, mit denen die EU sowohl deregulierend als auch reregulierend auf die nationale Medienregulierung einwirkt, um insbesondere einheitliche Wettbewerbsbedingungen in der ganzen EU zu schaffen und die Medienindustrie zu fördern (Humphreys, 2011, S. 103-104). So sind die europäischen Nationalstaaten angehalten die Regelungen der AVMD-RL wirksam in nationales Recht umzusetzen, um eine einheitliche Rechtslage zu ermöglichen. Nationale Spielräume bestehen jedoch bezüglich der Form der Umsetzung. Zudem stellen einige der Regelungen der AVMD-RL lediglich Mindeststandards dar. Deshalb besteht für Mitgliedstaaten die Möglichkeit, dass sie für die Anbieter unter ihrer Rechtshoheit strengere Bestimmungen, als sie in der AVMD-RL vorgesehen sind, erlassen können (Schulz, 2009, S. 271-272).

Vor dem Hintergrund der länderübergreifenden Prozesse der technischen Konvergenz und der Europäisierung besteht das Erkenntnisinteresse dieses Beitrags darin, darzulegen, mit welchen Medienregulierungsinstrumenten und -formen die EU-Mitgliedstaaten auf ihre publizistischen Medien einwirken, um im öffentlichen Interesse liegende Ziele sicherzustellen. Es wird davon ausgegangen, dass trotz der exogenen Einflüsse länderspezifische Unterschiede und distinkte Regulierungsstile bestehen bleiben. So legen Autoren, wie unter anderem Gibbons und Humphreys (2011, S. 197) dar, dass sich nationalspezifische historische, kulturelle sowie politisch-rechtliche Faktoren konvergenzhemmend auswirken und diese die strukturellen Unterschiede in den europäischen Mediensystemen erklären. Hinsichtlich des supranationalen Einflusses der EU zeigen Studien, dass

das hierarchische Eingreifen der EU in die Politik der Mitgliedstaaten nicht zu einheitlichen Auswirkungen führt, da die Mitgliedstaaten unterschiedlich reagieren und Regelungsvorgaben der EU in nationalspezifischer Weise rechtlich und praktisch umsetzen (Auel, 2012, S. 255). Grund hierfür sind die unterschiedlichen „nationalen Regulierungskonzeptionen und Rechtstraditionen“ (Seufert & Gundlach, 2012, S. 425).

In diesem Beitrag werden im Folgenden der Medienregulierungsbegriff konkretisiert und sodann Forschungsfragen und Dimensionen aufgeführt, die der ländervergleichenden Untersuchung der Medienregulierungsinstrumente und -formen zugrunde liegen. Im Anschluss wird das methodische Vorgehen dargestellt. Schließlich werden die aus dem Vergleich resultierenden Typen europäischer Medienregulierungsstile anhand ihrer vorherrschenden Ausprägungen vorgestellt.

2 Methode

Die Umsetzung der Fragestellung vollzieht sich in mehreren Schritten. Zu Beginn wird der Begriff Medienregulierung „als Prozess der Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen durch staatliche Akteure“ (Puppis, 2010, S. 51) definiert. Es stehen mit Blick auf die Regelsetzung die Instrumente, also die Rechtsnormen, die sich in Gesetzen und nachrangigen Rechtsvorschriften finden, sowie Fördermaßnahmen im Mittelpunkt. Um zu erkennen, wie die Medienregulierung eines Staates beschaffen ist, genügt es aber nicht nur die Rechtsvorschriften zu erfassen, sondern es ist darüber hinaus notwendig zu untersuchen, ob und wie diese praktisch umgesetzt werden (Lunt & Livingstone, 2012, S. 23).

Der Prozess der Umsetzung kann hierbei verschiedene Formen annehmen: Der Staat kann in seinem Auftrag handelnde Regulierungsbehörden sowie nicht-staatlichen Akteuren bestimmte Gestaltungsspielräume zuweisen. So werden beispielsweise private Akteure in Formen der Co-Regulierung zumindest Teile des Regulierungsprozesses überantwortet und zivilgesellschaftliche Akteure werden in Aufsichts- und Kontrollinstanzen eingebunden (Latzer, 2007, S. 163). Als Regulierungsinstrumente und -formen interessieren jene, die auf das Handeln jener professionellen Medienorganisationen einwirken, die über redakti-

onelle Strukturen verfügen und Angebote zur öffentlichen Meinungsbildung (Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung) bereitstellen. Bezüglich der Typen von für die öffentliche Kommunikation relevanten Massenmedien ist zu unterscheiden in öffentliche Rundfunkveranstalter (PSB) und privat-kommerzielle audiovisuelle Mediendiensteanbieter, in Printmedien sowie in publizistische Online-Medien.

Die Differenzierung in unterschiedliche Typen beruht auf der Annahme, dass weiterhin unterschiedliche Ordnungsvorstellungen und rechtliche Voraussetzungen für die jeweiligen Medientypen gelten (Schulz, 2007, S. 230). Als medienpolitische Ziele, derentwegen staatliche Regeln erlassen und umgesetzt werden, sind im Wesentlichen der Schutz der Medienfreiheit und die Rechtmäßigkeit der Medieninhalte sowie die Förderung von Medienvielfalt anzusehen (Seufert & Gundlach, 2012, S. 423). Letzteres kann unterschiedlich legitimiert sein und der Gewährleistung politischer, soziokultureller aber auch ökonomischer Wohlfahrt dienen (Saxer, 2012, S. 679-680). So spielen beispielsweise kulturelle Ziele eine Rolle, wenn staatliche Maßnahmen auf die Förderung von Medien von besonderer Bedeutung für die jeweilige nationale oder regionale Identität oder von Medien ethnischer und sprachlicher Minderheiten abzielen.

Nachfolgend werden Forschungsfragen und Kategorien, die sich auf die durch Digitalisierung und Europäisierung induzierten Veränderungen beziehen, für den Vergleich herausgearbeitet.

Hinsichtlich der Veränderungen der Medienregulierung in Folge der Digitalisierung und technischen Konvergenz interessiert *erstens*, wie gesetzlich geregelt wird, dass neue Regulierungsobjekte wie Online-Medien medienpolitischen Zielvorstellungen entsprechen. Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurden Kategorien erhoben, die Aussagen darüber ermöglichen, inwieweit der Rechts- und Regelungsrahmen an die technologischen Bedingungen und Angebotsmöglichkeiten, die das Internet ermöglicht, angepasst wurde. Konkret wird untersucht, ob die technische Medienkonvergenz zu konvergenten Mediengesetzen führt, ob neue Regelungen in Bezug auf publizistische Online-Medien geschaffen wurden und ob Kompetenzen der Regulierungsbehörden umstrukturiert bzw. ausgeweitet wurden.

Zweitens werden Instrumente zur Förderung von Medienvielfalt untersucht. Hierbei interessiert, welche Auswirkungen die EU-Regelungen auf die Maßnahmen zur Sicherstellung von Medienvielfalt haben. In Bezug darauf, dass die EU-

Vorgaben auf den freien Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten abzielen, werden niedrige Medienkonzentrationsbestimmungen in den EU-Mitgliedstaaten vermutet. Zugleich ist davon auszugehen, dass interventionistische Vielfaltsmaßnahmen bestehen. Zu diesen gehören Fördermaßnahmen, Ausstrahlungs- und Produktionsquoten für europäische und spezifisch nationale Inhalte sowie inhaltliche Anforderungen zugunsten der Stärkung sprachlich-kultureller und regionaler Medienvielfalt. Sie werden zur Sicherung nationaler und kultureller Identität in den EU-Mitgliedstaaten erlassen und bilden ein Gegengewicht zu den liberalen Wettbewerbsregelungen (Humphreys, 2011, S. 103-106).

Neben dem Erfassen der Regulierungsinstrumente wie vor allem der Rechtsvorschriften wurde *driftens* untersucht, ob und wie diese im Bereich der audiovisuellen Medien praktisch umgesetzt werden. Der Fokus auf audiovisuelle Medien ist dadurch bedingt, dass der Rundfunk traditionell strenger reguliert wird als die Printmedien (Branahl, 2010, S. 365), wo „traditionell die reine Selbstregulierung“ (HBI, 2006, S. 133) im Vordergrund steht. Im Bereich der audiovisuellen Medien obliegt die Durchsetzung insbesondere Medienregulierungsbehörden (MRB), die im Auftrag des Staates die Aufsicht und Kontrolle über die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen übernehmen und hierfür mit Sanktionspotential ausgestattet sind. Laut EU-Vorgabe (Art. 30 AVMD-RL) sollen die Regulierungsstellen unparteiisch sein. Mithin interessiert, inwieweit die Regeldurchsetzung und Sanktionierung der Regeln durch die MRB unabhängig und effektiv geschieht. Formelle Unabhängigkeit liegt vor, wenn die die MRB in ihren Entscheidungen weisungsunabhängig und von Regierungsministerien organisatorisch getrennt sind sowie über eigene Kompetenzen und Machtbefugnisse verfügen (HBI, 2011, S. 29). De-facto-Unabhängigkeit liegt vor, wenn politische und private Akteure nicht auf Entscheidungsprozesse der MRB einwirken (Puppis & Maggetti, 2012, S. 80). In Zusammenhang mit der Unabhängigkeit steht die Effektivität, also die wirksame Aufgabenerfüllung durch die MRB, die wiederum wichtig ist, damit Regulierungsziele, wie der freie und gleiche Zugang zu den Medien und Medienmärkten und die Sicherstellung inhaltlicher Anforderungen, gewährleistet werden können (HBI, 2011, S. 26-27).

Viertens soll die Frage beantwortet werden, welche Möglichkeiten die Mitgliedstaaten privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren bezüglich der Sicherstellung von Regulierungszielen einräumen. Prozesse der technischen Konvergenz und Digitalisierung begünstigen Regulierungsformen, die nicht-

staatliche Akteure stärker in den staatlichen Regulierungsprozess einbinden. Die große Anzahl neuer Dienste, die technischen Besonderheiten und der grenzüberschreitende Charakter internetbasierter Medien sind Gründe, um die Industrie einzubeziehen (Latzer, 2007, S. 163). Zudem empfiehlt die EU-Kommission den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 (7) AVMD-RL alternative Regelungsformen in Erwägung zu ziehen. Diesbezüglich wird die Existenz von Co-Regulierungsformen sowie die Repräsentation zivilgesellschaftlicher Akteure in den Entscheidungs- und Beratungsgremien untersucht. Formen der Co-Regulierung sind diejenigen, in denen die Selbstregulierung „in einen staatlich gesetzten Rahmen eingepasst ist bzw. auf rechtlicher Grundlage erfolgt“ (Schulz & Held, 2002, S. 8).

Nachdem im ersten Schritt das Kategoriensystem entwickelt wurde, erfolgte im Anschluss die Erhebung der Medienregulierungsinstrumente und -formen mittels einer qualitativen Dokumentenanalyse (nach Mayring, 2002) für 27 EU-Mitgliedstaaten. Zu den EU-Mitgliedstaaten zählen Österreich (AT), Belgien (BE)¹, Bulgarien (BG), Zypern (CY), die Tschechische Republik (CZ), die Bundesrepublik Deutschland (DE), Dänemark (DK), Estland (EE), Spanien (ES), Finnland (FI), Frankreich (FR), Großbritannien (GB), Griechenland (GR), Ungarn (HU), Irland (IE), Italien (IT), Litauen (LT), Luxemburg (LU), Lettland (LV), Malta (MT), die Niederlande (NL), Polen (PL), Portugal (PT), Rumänien (RO), Schweden (SE), Slowenien (SI) und die Slowakei (SK).²

Es wurde eine Querschnittsanalyse vorgenommen, das heißt, es wurde die Medienregulierung zum selben Zeitraum erhoben. Hierzu wurden Dokumente verwendet, die größtenteils im Zeitraum von 2010 bis 2012 entstanden. Der

- 1 Die Medienregulierungsmaßnahmen wurden für Belgien separat für die französische Gemeinschaft und die flämische Gemeinschaft erhoben. Die beiden Gemeinschaften verfügen über je eigene Regeln und Institutionen. So fällt ein Großteil der Medienregulierung in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaften (Roßnagel et al., 2007, S. 148).
- 2 Kroatien, das seit dem 1. Juli 2013 Mitglied in der EU ist, sowie die EFTA-Staaten wurden nicht in die Untersuchung einbezogen. Grund hierfür ist, dass das Untersuchungsmaterial für die Sekundäranalyse Gutachten der EU-Kommission beinhaltet, in denen Kroatien wie auch die EFTA-Staaten teilweise nicht erfasst wurden. Die Ergebnisse der Erhebung beziehen sich daher nur auf die untersuchten 27 EU-Mitgliedstaaten.

Zeitraum steht in Zusammenhang mit der bis 2009 geforderten Umsetzung der AVMD-RL in den Mitgliedstaaten. Erst im Anschluss ist erkennbar, inwiefern sich EU-Vorgaben wie die AVMD-RL vereinheitlichend auswirken.³ Zu den ausgewählten Dokumenten gehören:

- 1) Rechtliche Dokumente wie Gesetze und Richtlinien,
- 2) Selbstdarstellungen wie Anwendungsberichte, Profile und Jahresberichte der Regulierungsakteure und
- 3) wissenschaftliche Studien aus und von den jeweiligen Untersuchungsländern.

In Bezug auf die rechtlichen Dokumente wurde insbesondere auf die Datenbank der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle zurückgegriffen, in der „über juristische Ereignisse mit Relevanz für den audiovisuellen Sektor berichtet wird.“ (EAI) Weiterhin wurden relevante Mediengesetze, soweit sie in Englisch oder Deutsch verfügbar waren, analysiert.⁴ Selbstdarstellungen und Profile der MRB entstammen deren Websites oder sind über die Europäische Plattform der Regulierungsbehörden (EPRA) zugänglich. Weiterhin relevant sind Gutachten, die im Auftrag der EU-Kommission durchgeführt wurden (HBI, 2011; EC, 2011a; 2011b). In ihnen werden insbesondere die institutionellen Rahmenbedingungen sowie der Stand der Umsetzung in den Mitgliedsländern dokumentiert. Da die Dokumente der EU-Kommission, der EAI sowie der EPRA eher formelle als informelle bzw. operative Kriterien beschreiben, wurden weitere Länderberichte aus Forschungsprojekten einbezogen, die anderen institutionellen Kontexten entstammen und die

- 3 Da die Untersuchung in Form eines synchronen Ländervergleichs erfolgt, lassen sich Effekte durch Veränderungen im engeren Sinn nicht messen. Jedoch werden die Regulierungsvorgaben der EU als Kontextfaktoren angesehen, die auf alle untersuchten Mitgliedstaaten einwirken. Effekte durch den EU-Einfluss werden jeweils dann angenommen, wenn Implementation und Umsetzung in allen Mitgliedstaaten ähnliche Ausprägungen annehmen. Um Veränderungen festzustellen, wurden darüber hinaus Studien, die vor dem Untersuchungszeitraum entstanden, herangezogen (u.a. EC, 2009).
- 4 Die Universität Luxemburg stellt im Rahmen eines Forschungsprojekts englische Übersetzungen der audiovisuellen Mediengesetze der EU-Mitgliedstaaten bereit (siehe FDEF).

auch Aussagen über die praktische Durchsetzung der Regelungen enthalten (u.a. MEDIADEM, 2011; OSF, 2012; CMCS, 2012). Bei der Auswahl der Dokumente wurde zudem darauf geachtet, dass sie von unterschiedlichen Autoren stammen, um zu vermeiden, dass einzelne Einschätzungen zu deutungsmächtig werden. Merkmale und Aussagen wurden aus dem Material herausgefiltert und die Textstellen paraphrasiert, das heißt, auf die wesentlichen Inhalte komprimiert.

Nach der Datenerhebung erfolgte im zweiten Schritt die Auswertung in Form einer Typologisierung. Hierbei wurden die Fälle bzw. Länder entsprechend der grundlegenden Gemeinsamkeiten und Unterschiede, die sich aus der deskriptiven Analyse ergaben, in Ländergruppen eingeordnet. Für die Gruppierung wurde eine Kreuztabellierung der relevanten Analyse Kriterien durchgeführt. In Folge ließen sich durch die Merkmalsstrukturen bestimmte Ordnungsmuster feststellen, die zur Bildung von Realtypen führten. Zugleich gibt es immer Grenzfälle, das heißt Länder, für die sich die Zuordnung zu einer der Ländergruppen schwierig gestaltet. Auf Grund dessen wurden für jeden Typus bestimmte wesentliche Charakteristika herausgehoben und überbetont. Grenzfälle wurden folglich entsprechend des Vorhandenseins bestimmter wesentlicher Merkmale einem Typus zugeordnet. In diesem Sinne sind die Ländergruppen vielmehr konstruierte Idealtypen bzw. Modelle, die jeweils für einen bestimmten Medienregulierungsstil stehen, der für eine Gruppe von Ländern kennzeichnend ist.

3 Befunde

Nachfolgend werden die Typen europäischer Medienregulierungsstile anhand ihrer vorherrschenden Ausprägungen vorgestellt, die sowohl für die Typenbezeichnung als auch für die Zuordnung der Staaten maßgeblich sind.

3.1 Minimalistisch-liberaler Medienregulierungsstil

Das Hauptcharakteristikum für Staaten mit einem minimalistisch-liberalen Medienregulierungsstil (CY, CZ, EE, LT, LU, LV, MT, PL) besteht in einer starken Zurückhaltung des Staates, sowohl in der Regelsetzung als auch in der Regeldurchsetzung (Arnold, 2014). So weisen die Staaten dieser Gruppe einen niedrigen Grad

an staatlichen Interventionen auf. Indikator hierfür ist, dass keine oder nur geringe Bestimmungen zur Verhinderung von Medienkonzentration in diesen Staaten existieren. Interventionistische Vielfaltsinstrumente wie regulative Programmvorgaben, um nationale Medieninhalte zu fördern, finden sich in diesen Staaten ebenso nur in geringem Maße. Allenfalls bestehen moderate kulturpolitische Vielfaltsmaßnahmen dergestalt, dass Medien mit kulturellem Schwerpunkt oder Medien in Landes- oder Minderheitensprachen staatlich subventioniert werden (wie im Fall von CZ, EE, LT, PL). Ebenso typisch für Staaten dieser Gruppe ist die mangelnde Integration von Online-Medien in Instrumente der Medienregulierung. So wurden in diesen Staaten beispielsweise bislang keine Genehmigungsverfahren zur Beurteilung des öffentlichen Mehrwerts von neuen Diensten des PSB erlassen. Hinsichtlich der Regeldurchsetzung findet die Einhaltung inhaltlicher Standards zum großen Teil in eigener Verantwortung der Medienunternehmen statt. Typisch ist ein Vorgehen, wonach staatliche Eingriffe so gering wie möglich gehalten und sich die Medienunternehmen weitgehend selbst überlassen werden. Die Medienaufsicht erfolgt eher sporadisch und meist erst auf Beschwerden hin. Privaten Akteuren wird folglich bei der Umsetzung von Regulierungszielen ein großer Spielraum eingeräumt, der nur dann von staatlichen Akteuren und MRB begrenzt wird, wenn die Selbstkontrolle gravierend fehlschlägt. Mithin setzt der Staat auf ein Selbstregulierungsmodell. Es entspricht dem Selbstverständnis dieser Staaten, die Entfaltung des Individuums sowie der Marktkräfte nicht zu behindern.

Die baltischen Staaten sind idealtypische Vertreter eines minimal staatlich eingreifenden und liberalen Medienregulierungsstils. So gibt es beispielsweise in Estland bislang keine MRB und der Staat übt seine Regulierungsvollmachten nur bezüglich der Vergabe von Sendelizenzen aus. Die Lizenzvergabe wiederum geschieht transparent und frei von politischen Interessen (Loit, 2013, S. 9). Staatliche Akteure in Estland sind beispielsweise bedacht, ihre Befugnisse nicht auszureizen oder zu überschreiten, da es seitens der privaten und zivilgesellschaftlichen Akteure einen starken Widerstand gegen jegliche Form der Regulierung von Medien, insbesondere von Online-Medien, gibt (Loit, 2013, S. 76-78). Neben den baltischen Staaten sind die Tschechische Republik und Polen stärker der Wirtschaft und ihren Marktmechanismen verpflichtet. Dies zeigt sich auch an der geringen Stellung des PSB in diesen Staaten. In einem großen EU-Staat wie Polen, leisten auf Grund der geringen Zahlungsmoral nur sieben Prozent aller Haushalte die Rundfunkgebühr. Zusätzliche staatliche Zuschüsse gibt es nicht. So ist es nicht verwunderlich,

dass 60 Prozent der Einnahmen des polnischen PSB von der werbetreibenden Industrie stammen (Krajewski & Diakite, 2012, S. 36). In den Mikrostaaten Zypern, Malta und Luxemburg besteht auf Grund der kleinen Marktgröße und der wenigen Anbieter kaum Regulierungsbedarf. In Luxemburg sind vor allem die Absprachen der Regierung mit der RTL Group im Rahmen des Konzessionsvertrags kennzeichnend für das liberale Vorgehen (HBI, 2011, S. 137; Hirsch, 2009, S. 438).

3.2 *Light-Touch-Medienregulierungsstil*

Zur Bezeichnung dieses Typus führte die Beobachtung, dass sich die Länder dieser Gruppe (AT, DE, FI, GB, IE, IT) im Einklang mit dem Light-Touch-Prinzip der EU befinden, wonach die staatlich-hoheitlichen Regulierungsmaßnahmen durch die Etablierung von Co- und Selbstregulierungsformen unterstützt werden, also Regulierungsaufgaben an die regulierten Unternehmen übertragen werden (Kuutti, Lauk, & Lindgren, 2011, S. 8). So wurden privaten Akteuren in den Staaten dieser Gruppe im Rahmen der Co-Regulierung Gestaltungsmöglichkeiten vor allem bezüglich der Sicherstellung der Werbebestimmungen und des Jugendmedienschutzes eingeräumt. Hierbei gelten die Co-Regulierungsmaßnahmen zum Großteil nicht nur für die klassischen Rundfunkanbieter, sondern ebenso für Anbieter nichtlinearer audiovisueller Medien (VoD) und Online-Medien. Das Ausmaß an Formen, in denen der Staat Teile des Regulierungsprozesses den regulierten Unternehmen überantwortet, korrespondiert mit der Art und Weise der Regeldurchsetzung und Sanktionierung sowie der Regulierungskultur in den Staaten dieser Gruppe. So überprüfen die MRB systematisch die Einhaltung inhaltlicher Bestimmungen. Regelverstöße werden jedoch nicht restriktiv sanktioniert, sondern die MRB halten weiche Maßnahmen wie vorherige Konsultationen mit den Medienunternehmen und Journalisten für sinnvoller, um die Legitimität der Entscheidungen und die Effektivität zu erhöhen. Mithin sind für den Typus verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure kennzeichnend: sowohl Formen hoheitlichen Handelns staatlicher Akteure als auch Formen der Co-Regulierung, sowohl formelle Regelungen als auch informelle Absprachen.

Staaten mit einem Light-Touch-Medienregulierungsstil spielen zudem eine Vorreiterrolle bei der Anpassung ihrer Medienregulierung an Prozesse der Digitalisierung und der technischen Konvergenz. In diesen Staaten wurde die Regel-

setzung und -durchsetzung auf publizistische Online-Medien in verschiedener Weise ausgeweitet, um die Zukunftsfähigkeit ihrer Medienmärkte zu sichern. So gelten die Presse- bzw. Mediengesetze, die die Rechte und Pflichten von journalistisch und verlegerisch Tätigen regeln, in Österreich, Finnland und Italien für alle journalistisch und verlegerisch Tätigen, unabhängig davon, über welches Medium die Inhalte verbreitet werden. In Staaten, in denen keine allgemeinen Medien-gesetze existieren, wie in Großbritannien und Irland, finden sich Beispiele, dass bestimmte Teilgebiete wie der Jugendmedienschutz oder der Quellen- und Informantenschutz durch Gesetze plattformunabhängig für alle Medien geregelt werden (Arnold, 2013, S. 247). Weiterhin werden in Italien und Deutschland publizistische Online-Medien in medienspezifische Konzentrationskontrollen, die bei der Lizenzerteilung ansetzen, einbezogen (Casarosa & Brogi, 2011, S. 23). Zudem haben bis auf Italien alle Staaten dieser Gruppe einen sogenannten Ex-ante bzw. Public Value Test (PVT) eingeführt. Die zuständigen Regulierungsstellen prüfen im Voraus, ob neue Dienste der PSB zum öffentlichen Auftrag gehören und einen gesellschaftlichen Mehrwert besitzen. In einem Marktauswirkungstest wird zudem der Einfluss neuer Dienste auf den Wettbewerb mit der privaten Konkurrenz erfasst. Gleichfalls zeigt sich ein Wechsel von der Medienpolitik hin zur Kommunikationspolitik, bei der Infrastruktur und Inhalte integrierend betrachtet werden. So verfügen Staaten dieser Ländergruppe über integrierte MRB. Mit Blick auf die Zuständigkeiten für die Netzinfrastruktur existiert in vier EU-Mitgliedstaaten dieser Gruppe (AT, FI, GB, IT) ein sogenannter ‚Single Regulator‘, eine MRB, die sowohl für den Telekommunikations- als auch für den Rundfunksektor zuständig ist. In Deutschland, Großbritannien und Italien sind die MRB, neben den audiovisuellen Medien, partiell auch für Print- und publizistische Online-Medien zuständig. Die Kompetenzen sind hierbei vor allem auf die Überwachung von Wettbewerbs- und Registrierungsbestimmungen beschränkt (Arnold, 2013, S. 248-251).

In Staaten mit einem Light-Touch-Medienregulierungsstil spielen wirtschaftspolitische Erwägungen, wie die Sicherung nationaler Standortinteressen, eine große Rolle. Zugleich wird auch die Gewährleistung eines pluralen Medienangebots und der Meinungsvielfalt berücksichtigt. Dies zeigt sich darin, dass in vier Staaten dieser Gruppe (AT, DE, GB, IE) medienspezifische Fusionskontrollen im Rahmen des allgemeinen Wettbewerbsrechts existieren. Ein idealtypischer Vertreter dieser Ländergruppe ist Großbritannien. Zum einen neigen die Regulierer zu marktkonformen Lösungen und die Verabschiedung des *Communications Acts*

von 2003 hat zu einer „schrittweisen Deregulierung der Medienkonzentrationsbestimmungen“ (Humphreys, 2011, S. 102-103) geführt; zum anderen werden Medien auch in ihrer sozialen Bedeutung anerkannt. So existieren Pluralitäts- und Public Value Tests und der PSB wird finanziell vergleichsweise großzügig gefördert und genießt eine traditionell starke Stellung (Humphreys, 2011, S. 94, 97).

3.3 *Interventionistischer Medienregulierungsstil*

Charakteristisch für Staaten mit einem interventionistischen Medienregulierungsstil (BE, DK, FR, NL, SE) ist ein Ansatz, der sich auf den Einsatz von Instrumenten bezieht, die der Erfüllung soziokulturell begründeter medienpolitischer Ziele dienen wie die Wahrung nationaler bzw. regionaler und kultureller Identität. Konkret verfügen die Länder dieser Gruppe zum einen über umfassende staatliche Subventionsmodelle. In allen fünf Staaten existieren umfangreiche direkte Produktionszuschüsse an Zeitungsverlage, die auf gesetzlicher Grundlage, nach bestimmten Kriterien und durch unabhängige Instanzen vergeben werden. Bis auf die französische Gemeinschaft Belgiens und Dänemark wurden auch die staatlichen Subventionsmaßnahmen auf publizistische Online-Medien ausgeweitet. In vier EU-Mitgliedstaaten dieser Gruppe (BE FL, NL, LT, SE) wurden die Modelle zur Vergabe von Subventionen plattform- bzw. medienneutral gestaltet. Frankreich fördert gezielt die Verbreitung von publizistischen und kreativen Inhalten im Internet und unterstützt zudem klassische Presseverlage dabei, ihre traditionellen Printangebote auf digitale Angebotsformen umzustellen (Koc-Michalska & Vedel, 2013, S. 85-87). Zum anderen haben die Staaten über die Mindeststandards der AVMD-RL hinausgehende regulativere Bestimmungen erlassen. So existieren in den Rundfunkgesetzen zusätzliche inhaltliche Programmnormen und -quoten, die den Fernsehveranstaltern vorschreiben, dass sich in ihren Programmen sprachliche, kulturelle oder regionale Eigenheiten der jeweiligen EU-Mitgliedsstaaten widerspiegeln sollen (EC, 2011b, S. 45-46). In vier Staaten (BE FR, FR, NL, SE) wurden zudem zusätzliche Ausstrahlungs- und Produktionsquoten für nationale Inhalte bzw. für Produktionen, die ursprünglich im Inland oder in einer Nationalsprache produziert wurden, erlassen (EC, 2011b, S. 41-43).

Ein gemeinsames wesentliches Leitziel besteht folglich in der Förderung soziokulturell bedeutsamer Medieninhalte. Frankreich ist ein idealtypischer Vertreter,

da es über das umfangreichste Quoten- und Subventionssystem Europas verfügt. Mittels Quotenvorgaben soll sowohl die Konkurrenzfähigkeit der französischen Medienindustrie als auch die nationale Kultur gestärkt werden (Humphreys, 2011, S. 100). Mit Ausnahme Frankreichs handelt es sich in dieser Ländergruppe um Staaten mit kleinen Medienmärkten, die anfälliger für Medienkonzentration und monopolistische Strukturen sind (Doyle, 2002, S. 16-17). Damit nationale Medienanbieter auf dem heimischen Medienmarkt konkurrenzfähig bleiben können, werden weniger und schwächere Medienkonzentrationsbestimmungen etabliert. Die Marktdominanz der großen Anbieter wird dementsprechend nicht durch Eigentumsregelungen eingeschränkt, sondern es werden eher strengere inhaltliche Anforderungen und Programmnormen erlassen, damit die nationalen Programmanbieter im öffentlichen Interesse liegende soziokulturelle Ziele verwirklichen. Im Gegensatz zu Frankreich hat auch der PSB eine große Bedeutung in den kleinen Staaten dieser Gruppe. Dies zeigt sich unter anderem in der Anwendung von PVT bezüglich der Genehmigung neuer Dienste des PSB. So wird dem gesellschaftlichen Mehrwert neuer Angebote ein höherer Stellenwert zuerkannt als etwaigen negativen Auswirkungen auf den Markt, sofern diese überhaupt zureichend erfasst werden (Bardoel & Vochteloo, 2011, S. 140; Wormbs, 2011, S. 132-133).

3.4 Klientelistischer Medienregulierungsstil

In Staaten mit einem klientelistischen Medienregulierungsstil (BG, ES, GR, HU, PT, RO, SI, SK) herrschen Diskrepanzen zwischen der Regelsetzung einerseits und der Regeldurchsetzung andererseits vor. So weisen die Staaten dieser Gruppe eine große Anzahl an Rechtsvorschriften auf, die jedoch häufig nicht durchgesetzt werden oder nicht effektiv sind, um medienpolitische Ziele zu verwirklichen. Entweder besitzen die MRB nicht die nötige Autonomie, um die Gesetze durchzusetzen (wie in BG, ES, PT, SI), oder die Maßnahmen der MRB sind unverhältnismäßig restriktiv und mit Einschränkungen der Medienfreiheit verbunden (wie in GR, HU, RO, SK). Hinsichtlich der De-facto-Unabhängigkeit der MRB finden sich in den ausgewerteten Ländergutachten Einschätzungen, wonach die Entscheidungsfindung der MRB von Akteuren der politischen Sphäre sowie der regulierten Wirtschaft beeinflusst und somit die Regulierung nicht unparteiisch umgesetzt wird. Das gilt insbesondere für die Lizenzvergabe, bei der eher politische als öffentliche

Interessen ausschlaggebend sind. So wird beispielsweise in Spanien die Vergabe bislang noch durch das Wirtschaftsministerium durchgeführt, das tendenziell Medienunternehmen begünstigt, die eine ideologische Nähe zur Regierung aufweisen (de la Sierra & Mantini, 2011, S. 116; Llorens, 2012, S. 113).

Ein hoher Grad an informellen und klientelistischen Beziehungen zwischen den politischen Entscheidungsträgern, den Regulierern und den regulierten Medienkonzernen ist charakteristisch für die Medienregulierung dieser Staaten, in denen zum Teil (wie im Fall von BG, ES, GR, PT) auch personelle Verflechtungen zwischen politischen Akteuren und Medieneigentümern bestehen.⁵ Die in diesen Staaten, bis auf Rumänien und der Slowakei, erfolgte Einführung von Co-Regulierungsmaßnahmen kann vor diesem Hintergrund dazu führen, dass nicht die Selbstverantwortung der Unternehmen, sondern deren wirtschaftliche Interessen und die bestehenden Verflechtungen gestärkt werden. Kennzeichnend für die Staaten dieser Gruppe ist zudem, dass der Staat in hohem Maße Kontrolle auf die Medien in paternalistischer Weise ausübt. Die staatliche Bevormundung zeigt sich darin, dass politische Entscheidungsträger häufig direkt auf Medien Einfluss nehmen und in die Medienfreiheit eingreifen. Ein Beispiel hierfür ist Stellung des PSB, der mehr als staatlicher denn als öffentlicher Rundfunk anzusehen ist, da sich die Regierungsmitglieder (wie im Fall GR, HU, RO) mitunter direkt in die Programminhalte einmischen (Cafaggi, Casarosa, & Prosser, 2012, S. 159).

3.5 *Vergleichende Betrachtung*

Ein Vergleich der vier Typen von Medienregulierungsstilen zeigt, dass diese entweder markt- oder staatsnäher sind (siehe Tabelle 1). Staaten mit einem minimalistisch-liberalen oder einem Light-Touch-Medienregulierungsstil sind marktnäher, da sich der Staat entweder zurückhält, um die Freiheit der Medien-

5 Auch andere Länder, wie Italien oder Frankreich, weisen Merkmale eines klientelistischen Medienregulierungsstils auf. In Bezug auf die erhobenen Kategorien beruht deren Medienregulierung insgesamt jedoch stärker auf rational-gesetzlichen Mechanismen denn auf informellen, klientelistisch geprägten Entscheidungsprozessen. Für die Zuordnung sind die Anpassung an die Bedingungen der technischen Konvergenz im Falle Italiens und das umfangreiche Subventions- und Quotensystem im Falle Frankreichs ausschlaggebend.

Tabelle 1: Typen von Medienregulierungsstilen in Europa

	Minimalistisches-liberales Modell CY, CZ, EE, LT, LU, LV, MT, PL	Light-Touch-Modell AT, DE, FI, GB, IE, IT	Interventionistisches Modell BE, DK, FR, NL, SE	Klientelistisches Modell BG, ES, GR, HU, PT, RO, SI, SK
Integration publ. Online-Medien	niedrig (keine Kompetenzausweitung, keine PVT)	hoch (PVT, partiell konvergente MRB)	hoch bzgl. Vielfaltsinstrumente (Ausweitung Subventionen, PVT)	mittlerer Integrationsgrad
Instrumente der Vielfaltsicherung	kaum Medienkonzentrationsbestimmungen; minimale Programmvorgaben; moderate kulturpolitische Vielfaltsmaßnahmen	Förderung struktureller Medienvielfalt (Fusionskontrollen, Cross-Media-Bestimmungen)	komplexe umfassende Subventionsmodelle und regulative Quotenvorgaben	große Anzahl an Rechtsvorschriften bezüglich der Vielfaltsicherung
Regeldurchsetzung und Sanktionierung durch MRB	weitestgehend Selbstkontrolle; nachsichtige Sanktionierung	Konsultationen und Zusammenarbeit mit den Medienunternehmen; Anwendung weicher statt restriktiver Sanktionsmaßnahmen	regelmäßige Kontrollen und moderate Sanktionierung	hoher Grad informeller und klientelistischer Beziehungen; geringe De-facto-Unabhängigkeit; wenig effektive Regeldurchsetzung
Einbezug nicht-staatlicher Akteure	wenig Co-Regulierung; hoch bzgl. partizipatorischer Formen	hohe Co-Regulierung, ebenso bei partizipatorischen Formen	mittel bei Co-Regulierung und partizipatorischen Formen	informelle Verflechtungen und rechtliche Verbindungen zw. staatlicher u. nicht-staatlicher Regulierung

unternehmen möglichst wenig einzuschränken, oder der Staat erlässt Regeln, die den Bedürfnissen der nationalen Medienunternehmen Rechnung tragen. Staaten mit einem interventionistischen oder klientelistischen Medienregulierungsstil präferieren hingegen eine staatsnähere Vorgehensweise. Dabei spielen in interventionistischen Staaten soziale und kulturelle Erwägungen eine große Rolle. In klientelistischen Staaten greifen die Staaten vor allem mit strikten Geboten und Verboten in die journalistische Tätigkeit ein oder begünstigen bestimmte wirtschaftliche Akteure. Insgesamt unterscheiden sich die EU-Mitgliedstaaten folglich in ihrer Auffassung darüber, wie groß der staatliche Einfluss sein darf, damit die Unabhängigkeit der Medien noch gewährleistet ist, und welche Rolle organisierten sozialen Gruppen und privaten wie wirtschaftlichen Akteuren bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Regulierungszielen zugebilligt wird.

4 Fazit

Zusammenfassend zeigt der Vergleich, dass die Medienregulierungsinstrumente und -formen der 27 untersuchten EU-Mitgliedstaaten nur begrenzt und in spezifischer Weise an die länderübergreifenden Prozesse der technischen Konvergenz und der Europäisierung angepasst wurden. Mit Bezug auf die Entwicklungen in Folge der Digitalisierung und technischen Konvergenz ist festzustellen, dass in den meisten EU-Mitgliedstaaten, anstatt eines integrierten Regulierungsrahmens, weiterhin unterschiedliche Rechtsvorschriften für die verschiedenen Typen publizistischer Massenmedien bestehen. Gesetzgeber und Regulierungsorganisationen sind sich bislang unsicher, was die Regulierung neuer Mediendienste und -angebote anbelangt, die sich nicht ohne weiteres den Print- oder Rundfunkmedien zuordnen lassen. Hinsichtlich des Einflusses durch europäische Regulierungsinstanzen, ist zu konstatieren, dass sie durchaus bedeutsam auf die nationale Medienregulierung einwirken. So gibt es einerseits in den Mitgliedstaaten ähnliche Ausprägungen, die als Folge der EU-Regelungen angesehen werden können. Hierzu gehören schwache Medienkonzentrationsbestimmungen sowie ein hoher Grad an Formen der Zusammenarbeit mit Medienunternehmen und generell innovativere Regulierungsformen, in denen die Industrie aber auch soziale Gruppen stärker eingebunden werden. In 18 von 27 EU-Mitgliedstaaten bestehen rechtliche Verbindungen zwischen staatlicher und nicht-staatlicher

Regulierung. Andererseits sind Unterschiede dahingehend festzustellen, dass die EU-Mitgliedstaaten ihre Gestaltungsspielräume nutzen, die ihnen im Rahmen der AVMD-RL eingeräumt werden, und für die Mediendiensteanbieter unter ihrer Rechtshoheit ausführlichere Bestimmungen erlassen. Zudem bestehen, trotz der Beihilfavorschriften der EU, die für einheitliche Wettbewerbsbedingungen sorgen sollen, interventionistische Medienvielfaltsmaßnahmen zur Sicherung nationaler und kultureller Identität. Weiterhin besteht eine Kluft zwischen der Implementation der Vorgaben der AVMD-Richtlinie in nationales Recht und ihrer praktischen Anwendung. So nimmt die Effektivität der Durchsetzung von Regulierungsmaßnahmen in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Ausmaße an.

Abschließend ist aufgrund der Befunde zu erwarten, dass Unterschiede bezüglich der Medienregelsetzung und -durchsetzung zwischen den EU-Mitgliedstaaten bestehen bleiben, da die distinkten Medienregulierungsstile einer Vereinheitlichung entgegenwirken. Die EU-Mitgliedstaaten werden sich demgemäß weiterhin darin unterscheiden, welche im öffentlichen Interesse liegenden Medienregulierungsziele sie verfolgen und wie sie diese umsetzen.

Dr. Dirk Arnold ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kommunikationswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Quellenverzeichnis

- Arnold, D. (2013). Auf dem Weg zum „Single Regulator“? Medienregulierung in Europa. In W. Seufert & F. Sattelberger (Hrsg.), *Langfristiger Wandel von Medienstrukturen. Theorie, Methoden, Befunde* (S. 239-258). Baden-Baden: Nomos.
- Arnold, D. (2014). *Medienregulierung in Europa. Vergleich der Medienregulierungsinstrumente und -formen der EU-Mitgliedstaaten vor dem Hintergrund technischer Konvergenz und Europäisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Auel, K. (2012). Europäisierung nationaler Politik. In H. Bieling & M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration* (S. 247-269). Wiesbaden: VS Verlag.

- Bardoel, J., & Vochteloo, M. (2011). Dutch Public Service Broadcasting Between Bureaucratic Burden and Political Choice: Implementing the Amsterdam Test in the Netherlands. In K. Donders & H. Moe (Hrsg.), *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services Across Europe* (S. 135-143). Nordicom: Göteborg.
- Branahl, U. (2010). Ethik und Recht. In C. Schicha & C. Brosda (Hrsg.), *Handbuch Medienethik* (S. 362-370). Wiesbaden: VS Verlag.
- Cafaggi, F., Casarosa, F., & Prosser, T. (2012). The regulatory quest for free and independent media. MEDIADEM Comparative report. Abgerufen von <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/09/D3.2.pdf>
- Casarosa, F., & Brogi, E. (2011). Does media policy promote media freedom and independence? The case of Italy. MEDIADEM Case Study report. Abgerufen von <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Italy.pdf>
- Center for Media and Communication Studies (CMCS) (2012). Hungarian Media Laws in Europe: An Assessment of the Consistency of Hungary's Media Laws with European Practices and Norms. Abgerufen von <http://cmds.ceu.edu/sites/cmcs.ceu.hu/files/attachment/article/274/hungarianmedialawsineurope0.pdf>
- de la Sierra, S., & Mantini, M. (2011). Does media policy promote media freedom and independence? The case of Spain. MEDIADEM Case Study report. Abgerufen von <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Spain.pdf>
- Doyle, G. (2002). *Media Ownership: The Economics and Politics of Convergence and Concentration in the UK and European Media*. London: Sage.
- Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle (EAI). IRIS Merlin Datenbank für juristische Informationen von Relevanz für den audiovisuellen Sektor in Europa. Abgerufen von <http://merlin.obs.coe.int/>
- European Commission (EC) (2009). Independent Study on Indicators for Media Pluralism in the Member States - Towards a Risk-Based Approach. Final Report. Abgerufen von https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/final_report_09.pdf
- European Commission (EC) (2011a). 35th Meeting of the Contact Committee. Table on transposition of Article 4(7) of Directive 2010/13/EU (co and self regulation). Abgerufen von https://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/35_table_3.pdf

- European Commission (EC) (2011b). Study on the implementation of the provisions of the Audiovisual Media Services Directive concerning the promotion of European works in audiovisual media services. Final Study Report. Abgerufen von http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/art_13/final_report_20111214.pdf
- European Platform of Regulatory Authorities (EPRA). List of Members. Abgerufen von <http://www.epra.org/organisations>
- Faculty of Law, Economics and Finance at the University of Luxembourg (FLEF). National Execution Measures. Abgerufen von http://www.uni.lu/research/fdef/media_law/audiovisual_media_services_directive/national_execution_measures
- Gibbons, T., & Humphreys, P. (2011). *Audiovisual Regulation under Pressure: Comparative Cases from North America and Europe*. London: Routledge.
- Hans-Bredow-Institut (HBI) (2006). Studie über Co-Regulierungsmaßnahmen im Medienbereich. Endbericht. Abgerufen von http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/coregul/final_rep_de.pdf
- Hans-Bredow-Institut (HBI) (2011). Study on Indicators for Independence and efficient functioning of Audiovisual Media Services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive. INDIREG-Final Report. Abgerufen von http://ec.europa.eu/avpolicy/docs/library/studies/regulators/final_report.pdf
- Hirsch, M. (2009). Das Mediensystem Luxemburgs. In Hans-Bredow-Institut (Hrsg.), *Internationales Handbuch Medien* (S. 435-441). Baden-Baden: Nomos.
- Humphreys, P. (2011). Regulierung des Fernsehens und das „Kulturpolitische Toolkit“. Frankreich, Deutschland und Großbritannien im Vergleich und die EU-Dimension. In H. Kleinsteuber & S. Nehls (Hrsg.), *Media Governance in Europe. Regulierung, Partizipation, Mitbestimmung* (S. 91-109). Wiesbaden: VS Verlag.
- Koc-Michalska, K., & Vedel, T. (2013). Mapping Digital Media: France. A Report by the Open Society Foundations. Abgerufen von <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-france-20130419.pdf>
- Krajewski, A., & Diakite, K. (2012). Mapping Digital Media: Poland. A Report by the Open Society Foundations. Abgerufen von <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-poland-20130722.pdf>

- Kuutti, H., Lauk, E., & Lindgren, M. (2011). Does media policy promote media freedom and independence? The case of Finland. MEDIADEM Case Study report. Abgerufen von <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Finland.pdf>
- Ladrech, R. (1994). Europeanization of Domestic Politics and Institutions. The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32(1), 69-99.
- Latzer, M. (2007). Unordnung durch Konvergenz – Ordnung durch Mediamatik-politik. In O. Jarren & P. Donges (Hrsg.), *Ordnung durch Medienpolitik?* (S. 147-167). Konstanz: UVK.
- Llorens, C. (2012). Mapping Digital Media: Spain. A Report by the Open Society Foundations. Abgerufen von <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-spain-20131023.pdf>
- Loit, U. (2013). Mapping Digital Media: Estonia. A Report by the Open Society Foundations. Abgerufen von <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-estonia-20130903.pdf>
- Lunt, P., Livingstone, S. (2012). *Media Regulation. Governance and the Interests of Citizens and Consumers*. London: Sage.
- Mayring, P. (2002). *Einführung in die qualitative Sozialforschung*. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- MEDIADEM (2011). European Media Policies Revisited: Valuing & Reclaiming Free and Independent Media in Contemporary Democratic Systems. Abgerufen von <http://www.mediadem.eliamep.gr>
- Open Society Foundations (OSF) (2012). Mapping Digital Media. Abgerufen von <http://www.mappingdigitalmedia.org>
- Puppis, M. (2010). *Einführung in die Medienpolitik*. Konstanz: UVK.
- Puppis, M., & Maggetti, M. (2012). The Accountability and Legitimacy of Regulatory Agencies in the Communication Sector. In N. Just & M. Puppis (Hrsg.), *Trends in communication policy research. New theories, methods and subjects* (S. 77-94). Bristol: Intellect.
- Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste, AVMD-RL). Abgerufen von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:DE:PDF>

- Roßnagel, A., Kleist, T., & Scheuer, A. (2007). *Die Reform der Regulierung elektronischer Medien in Europa. Dargestellt am Beispiel der EG, Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Italiens und des Vereinigten Königreichs*. Berlin: Vistas.
- Saxer, U. (2012). *Mediengesellschaft. Eine kommunikationssoziologische Perspektive*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schulz, W., & Held, T. (2002). Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts, Nr. 8. Hamburg: Hans-Bredow-Institut. Abgerufen von http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/47
- Schulz, W. (2007). Neue Ordnung durch neues Medienrecht? Modelle der Co-Regulierung im Medienbereich. In O. Jarren & P. Donges (Hrsg.), *Ordnung durch Medienpolitik?* (S. 217-232). Konstanz: UVK.
- Schulz, W. (2009). Die Richtlinie über Audiovisuelle Mediendienste als Kern europäischer Medienpolitik. In D. Klumpp, H. Kubicek, & A. Rossnagel (Hrsg.), *Netzwelt. Wege, Werte, Wandel* (S. 269-278). Heidelberg: Springer-Verlag.
- Seufert, W., & Gundlach, H. (2012). *Medienregulierung in Deutschland. Ziele, Konzepte, Maßnahmen*. Baden-Baden: Nomos.
- Wormbs, N. (2011). Swedish Pre-screening of New Services: Treading Lightly. In K. Donders & H. Moe (Hrsg.), *Exporting the Public Value Test: The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services Across Europe* (S. 127-134). Nordicom: Göteborg.

II PROBLEMFELDER UND ANSÄTZE DER MEDIENREGULIERUNG

Empfohlene Zitierung: Schuster, S., Jürgens, P., Dörr, D., Stark, B., & Magin, M. (2015). Neutralität, Transparenz und Kompetenz. Rechtliche Ansatzpunkte für eine Neuregulierung des Suchmaschinenmarktes. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 87-118). doi: 10.17174/dcr.v1.6

Zusammenfassung: Die Frage nach den gesellschaftlichen Implikationen der Google-Dienste steht schon länger auf der wissenschaftlichen Agenda. Auch die Rechtswissenschaft hat sich dieser Frage in der Vergangenheit bereits angenommen: Ansatz waren dabei häufig Fragen des Datenschutzes und des Rechts der Nutzer auf informationelle Selbstbestimmung. Eine Evaluierung der Relevanz des Suchmaschinendienstes als ein zentrales Funktionselement im Internet für die öffentliche Meinungsbildung steht allerdings noch aus. Dieser Frage versucht sich der Aufsatz unter Rückgriff auf neue Forschungsergebnisse aus der Kommunikationswissenschaft rechtswissenschaftlich zu nähern. Danach ist die Suchmaschine wegen ihrer Relevanz für die Meinungsvielfaltssicherung in eine gesellschaftliche Verantwortung hineingewachsen, deren Erfüllung der Gesetzgeber aufgrund seiner Gewährleistungsverantwortung absichern muss. Hierfür werden erste Regulierungsansätze vorgeschlagen, an denen sich eine Neuregulierung orientieren könnte.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

*Simon Schuster, Pascal Jürgens, Dieter Dörr,
Birgit Stark & Melanie Magin*

Neutralität, Transparenz und Kompetenz

Rechtliche Ansatzpunkte für eine Neuregulierung des Suchmaschinenmarktes

1 Einleitung: Die neue Macht der Suchmaschinen

Suchmaschinen eröffnen Nutzern den Zugang zur Angebotsfülle des Internets: Erst durch sie sind Inhalte erreichbar, die durch eigene Navigationsschritte nicht oder nur schwer auffindbar wären. Darüber hinaus ermöglichen sie die Recherche zu Themen, Informationen und Ressourcen auch in Situationen, in denen die gewünschte Zielseite nicht ex ante bekannt ist (Rose & Levinson, 2004). Gerade weil sie diese allem Anschein nach alternativlose Leistung anbieten, stehen Suchmaschinen und die Betreiberfirmen im Fokus wissenschaftlicher Untersuchungen (Granka, 2010) und politischer Debatten (Gabriel, 2014; Döpfner, 2014). Die Literatur befasst sich ausgiebig mit dem Machtpotenzial, das Google, Microsoft und Konkurrenten aufgrund ihrer Gatekeeper-Position (Machill & Welp, 2003) und durch ihre Zusammenstellung der Ergebnislisten (Introna & Nissenbaum, 2000) innehaben. Im Zuge der Diskussion um gesellschaftliche, politische, ökonomische und rechtliche Auswirkungen von Suchmaschinen (siehe einführend Becker & Stalder, 2010; Lehmann & Schetsche, 2005; Halavais, 2009; van Couvering, 2010) werden häufig auch Ansätze zur staatlichen Regulierung thematisiert. Bis auf we-

nige Ausnahmen bleibt dabei jedoch die Frage, wie eine solche Regulierung im bestehenden Rechtsrahmen von Verfassung und Medienrecht umgesetzt werden könnte, völlig unberührt.

Dieser Beitrag analysiert deshalb systematisch, auf welcher Rechtsgrundlage eine staatliche Einflussnahme auf Suchmaschinen überhaupt fußen kann. Hierzu werden wettbewerbsrechtliche, medienvielfaltsrechtliche, presserechtliche und datenschutzrechtliche Ansätze für die Legitimation von Regulierung untersucht. In der folgenden Argumentation müssen im gegebenen Rahmen zwei zentrale Probleme unbearbeitet bleiben: Der faktische Einfluss von Suchmaschinen – also die empirisch messbare Meinungsbildungsrelevanz – kann ebenso wenig umfassend diskutiert werden wie konkrete Vorschläge, wie eine Regulierung zielführend ausgestaltet werden sollte. Die Autoren wollen mit diesem Blick auf die rein pragmatische „Machbarkeit“ einen Beitrag dazu leisten, die Diskussion um politische Einflussnahme auf Suchmaschinen zu versachlichen. Es gilt klarzustellen, ob eine Regulierung von Suchmaschinen unter den gegebenen Umständen möglich und zulässig ist und – sollte diese Frage bejaht werden – auf welche Rechtsgrundlage sie sich stützen müsste. Erst dadurch wird klar, welche Konsequenzen eine regulative Einflussnahme zwangsläufig mit sich bringt. Der zentrale Beitrag dieses Aufsatzes ist die verfassungsrechtliche Entwicklung von vielfaltsschützender Regulierung in Analogie zum Rundfunk. Voraussetzung für diese grundsätzlich neuen Überlegungen sind eine Reihe von Prämissen, die nicht in aller Breite eigens behandelt werden können. Wir halten diese Setzungen zumindest für theoretisch zulässige Positionen, auch wenn sie – gerade ihrer weitreichenden Implikationen wegen – durchaus kontrovers diskutiert werden sollten:

- *Prämisse 1:* Regulierungsbedarf kann nicht nur durch Defizite in einer Angebotsstruktur, sondern auch durch Defizite in Nutzungsmustern entstehen.
- *Prämisse 2:* Die Verwendung von Suchmaschinen ist eine Strategie der Informationssuche, zu der kein funktionales Äquivalent existiert. So können zum Beispiel weder die Recherche in Enzyklopädien noch das eigenständige Navigieren von Seite zu Seite die Funktionen von Suchmaschinen ersetzen.
- *Prämisse 3:* Aufgrund von (2) besitzt die Google-Suchmaschine in Deutschland quasi ein Monopol für den Suchmaschinenmarkt.

2 Neubewertung der Rolle von Suchmaschinen und ihres gesellschaftlichen Wirkungspotentials

Das Internet hat eigenständige, vor der globalen Digitalisierung nicht denkbare Wege der Distribution von Meinungen und Inhalten geschaffen (Granka, 2010). Es hat damit die Ausdrucks- und Gestaltungsmöglichkeiten der Menschen erweitert, die nun bei ihrer Mediennutzung zwischen der Rolle des Konsumenten und der des Produzenten hin und her wechseln können. Darüber hinaus hat es aber auch den Umfang der öffentlich zugänglichen Informationen um ein Vielfaches erweitert. Die Vielfalt der Angebote ist jedoch in der gewachsenen Form ohne Suchmaschinen für den Nutzer nicht erreichbar. So sind sie zu einem für die digitale Gesellschaft unabdingbaren „Funktionselement des Internets“ (Klass, 2013) geworden.

Verfassungsrechtlich bedeutet dies, dass die neuen Informations- und Partizipationsmöglichkeiten grundrechtlich geschützt sind (Greve, 2013): Das Internet wurde zu einem „Grundrechteverwirklichungsnetz“, das für die Ausübung der verfassungsrechtlichen Freiheiten notwendig und daher schützenswert ist (Greve, 2013, S. 87). Damit sind auch die von privaten Unternehmen erbrachten Infrastrukturleistungen wie Suchmaschinen sozusagen „systemrelevant“ (Hoffman-Riem, 2009). Aus der Meinungsfreiheit des Art. 5 I GG folgt eine objektiv-rechtliche Gewährleistungspflicht; das heißt, das Internet als Grundrechtsgewährleistungsnetz unterliegt mitsamt der zu seiner Funktion notwendigen Dienste einem mittelbaren staatlichen Grundrechtsschutz (Hoffman-Riem, 2009, S. 528; Masing, 2012). Sobald der Informations- und Meinungsvielfalt Gefahr droht, ist der Staat zum schützenden Eingriff verpflichtet.

Vor diesem Hintergrund wird insbesondere die Machtposition der Google-Suchmaschine im Internet in der Öffentlichkeit und der Wissenschaft hinterfragt, beleuchtet und bewertet (Dörr & Schuster, 2014): Sollte Google für die Informationssuche im Netz unabdingbar sein, dann würde die staatliche Pflicht zur Vielfaltssicherung mit besonderem Gewicht auf dieser einen Firma lasten. Auf Google entfallen den Daten mehrerer Studien zufolge über 90 Prozent aller Suchanfragen in Deutschland (ComScore, 2013, S. 43). Hinzu kommt die gestiegene Dominanz auf dem Smartphone-Markt über das Betriebssystem Android (Becker & Becker, 2012; Funk, 2014). Dort hält sich die Vermutung, dass Handyhersteller bei Verwendung des Android-Betriebssystems zwangsweise die meis-

ten Google-Dienste (unter anderem die Suchmaschine, Google-Play, YouTube, Google Maps etc.) vorinstalliert haben müssen (Edelman, 2014; Kirsch, 2014). Durch die fortschreitende Integration aller angebotenen Dienste – inklusive der Suchmaschine – berührt Google damit mehr und mehr essentielle Bereiche der Informationssuche (Gasser & Thurman, 2007). Über personalisierte Ergebnisse und automatische Vorschläge bei der Formulierung der Anfragen nimmt die Suchmaschine darüber hinaus neuerdings einen abstrakt-generellen Einfluss auf die Ergebnisse (Kühling & Gauß, 2007; zur Meinungsrelevanz BGH, 2013). Sie entscheidet also nicht im Einzelfall (wie das bei Zensur der Fall wäre), aber legt über die Gestaltung der Algorithmen die grundsätzliche Funktionsweise und damit mögliche Tendenzen fest.

Es besteht die Befürchtung, dass die Suchmaschinen in ihrer zentralen Vermittlerrolle durch Beeinflussung von Nutzerentscheidungen in eine „Gatekeeper“-Rolle hineinwachsen und letztendlich wegen der unüberschaubaren Fülle an Informationsangeboten darüber entscheiden, welche Inhalte im Netz faktisch existieren bzw. abrufbar sind (von Ungern-Sternberg, 2009; Granka, 2010). Verschiebt sich die Selektionsentscheidung einer Suchmaschine zudem von einer für alle identischen Suche hin zu einer Case-by-Case-Entscheidung durch Personalisierung und Autocomplete, dann können Suchergebnisse als eine authentische Werteentscheidung ähnlich einer Redaktionsentscheidung interpretiert werden (Thiele, 2013; Granka, 2010).

Nicht zuletzt das Urteil des BGH vom 14. Mai 2013 zur Autocomplete-Funktion bei Suchmaschinen kratzt am Nimbus der Neutralität und Objektivität der „Vermittler“ (Dörr & Schuster, 2014). Wenn Suchmaschinen für jeden Nutzer (potenziell) unterschiedliche Werteentscheidungen vornehmen, dann muss sich gerade diese Differenzierung an verfassungsrechtlichen Maßstäben, allen voran der Vielfaltssicherung messen lassen. Durch technische Innovationen nehmen in diesem Fall nicht nur die Bequemlichkeit und der Nutzen für die Rezipienten zu, sondern auch das Einflusspotenzial und die Meinungsbildungsrelevanz.

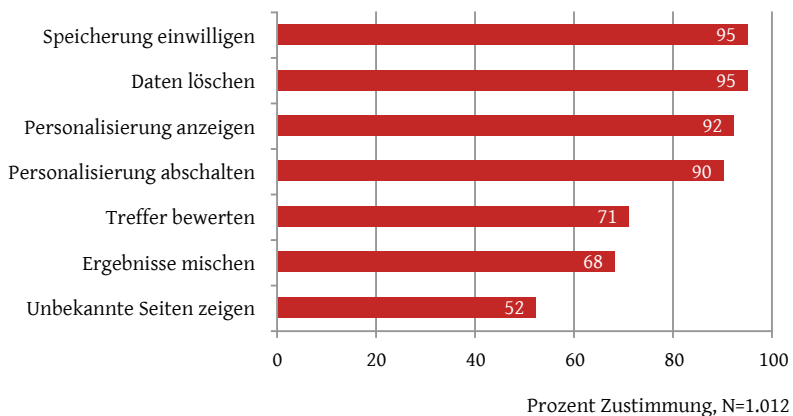
Rolle der Nutzer: Informationelle Selbstbestimmung

Dass Suchmaschinen eine Herausforderung für die Vielfaltssicherung sind, wurde in der Literatur bislang so gut wie nicht thematisiert; die Forschung konzentriert sich vielmehr auf Aspekte des Verbraucherschutzes, insbesondere die

informationelle Selbstbestimmung (Hoffman-Riem, 2009). Eine solche Perspektive ist insofern naheliegend, als der Nutzer selbst im Umgang mit dem Dienst bestimmen kann, zu welchem Grad er sich von den Ergebnissen beeinflussen lässt. An der Fähigkeit von Rezipienten, gegenüber Suchmaschinen und anderen Intermediären selbstbestimmt zu agieren werden jedoch zunehmend Zweifel laut. Die Diskussion um informationelle Selbstbestimmung hat auch durch die neuen Datenschutz- und Nutzerbestimmungen von Google erneut Fahrt aufgenommen: Die momentanen Bestimmungen erlauben es Google von ihren Nutzern „weitreichende Rekonstruktion von Einstellungen, Verhaltensweisen und sozialen Interaktionen“ (Masing, 2012; Meyer, 2014; Becker & Becker, 2012, S. 351-352) zu erstellen. Während die meisten Bürger zumindest abstrakt um die Risiken der Nutzung dieser Technologien wissen (siehe Abbildung 1), sind Handlungsoptionen zum Schutz der eigenen Daten oft entweder unbekannt oder schlichtweg nicht verfügbar.

Abbildung 1: Nutzerwünsche zum Datenschutz

Frage: Sie sehen hier einige Verbesserungsvorschläge. (...) Sollten diese Ihrer Meinung nach umgesetzt werden oder eher nicht?



Quelle: Eigene Daten einer für die deutschen Online-Nutzer repräsentativen Befragung (Stark, Magin, & Jürgens, 2014)

Vor dem Hintergrund ihrer immer wichtigeren Rolle für die Informationssuche im Netz und damit der Meinungsbildung in der Informationsgesellschaft ist folglich eine offene und überaus relevante Frage, inwieweit Suchmaschinen bereits einer die Meinungsvielfalt sichernde Regulierung unterworfen sind bzw. ob eine weitergehende Regulierung möglich, nötig oder sogar geboten scheint. Für eine Regulierung nach dem bestehenden Recht („*de lege lata*“) müssten nicht nur entsprechende einschlägige Normen existieren: Die Suchmaschine müsste zudem auch einen prägenden Einfluss auf die Meinungsbildung sowie die Meinungs- und Informationsvielfalt haben (kritisch Neuberger & Lobigs, 2010, S. 33). Wenn über das geltende Recht hinaus ein Regulierungsbedarf besteht, dann muss dieser substantiiert verfassungsrechtlich begründet werden. Im Fokus des Aufsatzes steht deshalb eine systematische Prüfung, welche verfassungs- und medienrechtlichen Rahmen für Suchmaschinen greifen. Die Prüfung folgt einem hierarchischen Schema:

1. Voraussetzung für geltende Regulierung: Einfluss auf Informations- und Meinungsvielfalt
2. Geltende Regulierung: Wettbewerbsrecht
3. Geltende Regulierung: Telemediengesetz (TMG) und Datenschutz
4. Verfassungsrechtlich begründeter Regulierungsbedarf: Rundfunkäquivalenz
5. Verfassungsrechtlich begründeter Regulierungsbedarf: Presse-Grosso
6. Leitlinien einer zukünftigen Regulierung

3 Geltender Rechtsrahmen

Das Internet ist in der heutigen Gesellschaft ein unverzichtbarer Teil der Kommunikationsinfrastruktur geworden (Hoffman-Riem, 2009), das durch sein Nutzungs- und Beteiligungspotential die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger erweitert hat (siehe auch Jarren & Wassmer, 2012, S. 119-120). Sein Gewicht für die Informationssuche macht es erforderlich, über die Rolle mächtiger Akteure innerhalb des Netzwerks nachzudenken, potentielle gesellschaftliche Risiken durch einen potentiellen Machtmissbrauch zu identifizieren und gegebenenfalls über eine Reaktion mit den staatlichen Mitteln der Regulierung zu diskutieren. Eine neue, zusätzliche Regulierung ist selbstverständlich nur insoweit erforder-

lich, als nicht bereits bestehende Regelungen (egal aus welchem Rechtsgebiet) die Meinungs- und Informationsvielfalt effektiv schützen. Im Folgenden prüfen wir daher zunächst die zentrale Voraussetzung für solche Regelungen; nämlich, ob von einem prägenden Einfluss von Suchmaschinen auf die Meinungs- und Informationsvielfalt ausgegangen werden kann. Anschließend betrachten wir zwei Rechtsmaterien, die eine gewünschte schützende Wirkung haben könnten: Das Wettbewerbsrecht und das Recht der Telemedien sowie das Datenschutzrecht.

3.1 *Regulierungsbedarf wegen Einfluss auf den Meinungs- und Informationsmarkt*

Die bestehenden, *de lege lata* für Suchmaschinen geltenden Rechtsrahmen greifen nur dann, wenn diese eine Meinungsbildungsrelevanz aufweisen, die eine Gewährleistungspflicht des Staates auslöst. Ein solcher Einfluss ist nicht selbstverständlich, denn neben Suchmaschinen steht ein breites Angebot an informationsvermittelnden Diensten – zum Beispiel auch Social Media und Wikipedia – zur Verfügung, aus dem sich Nutzer informieren können. Der Einfluss von Google auf den Informationsgewinnungsmarkt und die Vielfalt der rezipierbaren Meinungen und Informationen wäre folglich als gering einzuschätzen, wenn Nutzer neben der Suchmaschine auch andere, funktional äquivalente Informationsquellen nutzen. Ob sie dies tun, hängt von dem gewählten Bewertungsrahmen ab.

Legt man als Maßstab das offline verfügbare Angebotsspektrum klassischer Massenmedien zu Grunde, dann nutzen Rezipienten im Internet gewohnheitsmäßig (also unabhängig von Suche) ein vergleichbar breites Repertoire an Webseiten. Unter den meist aufgerufenen Angeboten, die aufgrund ihrer Bekanntheit und möglicherweise in habitualisierten Nutzungsmustern besucht werden, befinden sich zahlreiche Online-Präsenzen klassischer Massenmedien (Hasebrink & Schmidt, 2012). Auf den ersten Blick verschiebt sich primär nicht die Informationsquelle, sondern lediglich der verwendete Kanal von den Offline-Angeboten zu den Online-Angeboten. Dieses ist den Internetnutzern auch ohne Hinzuziehen einer Suchmaschine bekannt und jederzeit auffindbar.

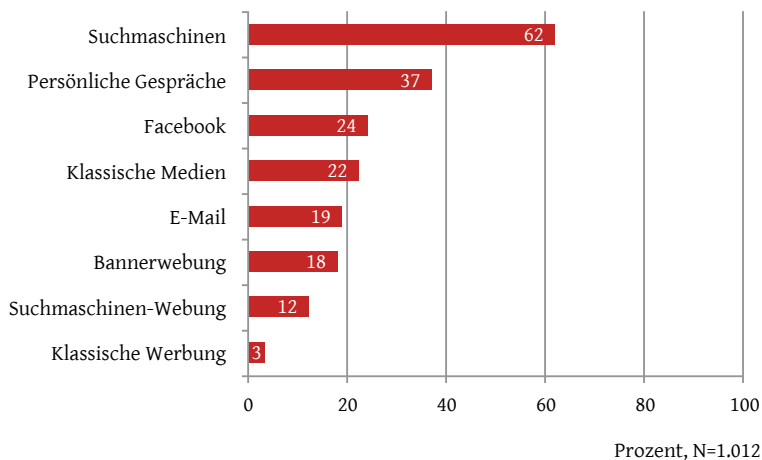
Ein solcher Bewertungsrahmen der Suchmaschinen als Nebenschauplatz des Meinungs- und Informationsgewinnungsmarktes übersieht aber, dass das Internet nicht nur ein neuer Verbreitungskanal für bestehende Medienangebote ist, sondern sich für die Internetnutzer die Anzahl der abrufbaren Informationen er-

heblich erhöht hat (Greve, 2013; Hoffman-Riem, 2009; Granka, 2010). Schützenswert ist gerade nicht nur die Nutzung, die auch offline möglich ist, denn sonst wäre eine Erweiterung des Grundrechtsschutzes auf das Internet nicht nötig. Vielmehr ist zentral, dass die Meinungs- und Informationsdistribution nicht mehr auf die klassischen Anbieter beschränkt bleibt, sondern dass es vergleichsweise leicht ist, auch die vielfältigen neuen Angebotsformen des Internets – seien es Blogs, private Homepages oder unabhängige Online-Zeitungen zu finden. Dies gilt umso mehr, als solche Publikationsformen Bürgern selbst die Möglichkeit geben, eigene Meinungen zu veröffentlichen und gelesen zu werden (EuGH, 2014; Valin, 2011; Herda & Vogelsang, 2010). Auf die Rezipierbarkeit dieses so genannten Long-Tail-Informationsmarktes hat die Google-Suchmaschine erheblichen Einfluss.

Darauf beschränkt sich der meinungsrelevante Einfluss von Suchmaschinen aber nicht. Sie nehmen auch bezüglich Online-Präsenzen eine wichtige Rolle ein

Abbildung 2: Wege zu neuen Informationen im Internet

Frage: Welche Wege sind für Sie die wichtigsten, um auf neue Seiten und interessante neue Informationen zu kommen?



Quelle: Eigene Daten einer für die deutschen Online-Nutzer repräsentativen Befragung (Stark et al., 2014)

(Reißmann, 2012): Zum einen finden Nutzer den Zugang zu bekannten Homepages über Suchmaschinen. Über ihr Interaktionsdesign können diese die Auswahlentscheidungen der Nutzer beeinflussen, etwa indem bei der Eingabe von Suchbegriffen Vorschläge gemacht werden (Hoffman-Riem, 2012; Meckel, 2012, S. 3; Granka, 2010). Das Gewicht von Suchmaschinen speziell für das Auffinden unbekannter Inhalte unterstreichen auch die Ergebnisse einer quantitativen Online-Befragung (siehe Abbildung 2): Dort sah eine deutliche Mehrheit der Nutzerinnen und Nutzer Suchmaschinen als wichtigste Quelle für neue Informationen an.

Zusammengefasst mögen Internetnutzer zwar Online-Angebote traditioneller Meinungsmedien als primäre Informationsquellen bevorzugen. Aufgrund der intensiven und weitgehend unkritischen Nutzung (Pan et al., 2007) hat die Google-Suchmaschine dennoch erheblichen Einfluss auf den für den durchschnittlichen Internetnutzer zugänglichen Meinungs- und Informationsmarkt (so auch Fiedler, 2012, S. 4). Somit kann angenommen werden, dass Suchmaschinen für die Informationssuche und die Meinungsbildung relevant sind.

3.2 *De lege lata geltender Rahmen*

An diese Feststellung schließt sich die Frage an, ob es bereits *de lege lata* Regelungen gibt, die auf die Google-Suchmaschine anwendbar sind und sich eventuell positiv auf die Aufgabe der Sicherung der Meinungs- und Informationsvielfalt auswirken. Da bislang kein eigenes „Suchmaschinenengesetz“ existiert, stehen auch Regelungen mit eventuell nur mittelbar Meinungsvielfalt förderndem Einfluss im Fokus. Solche könnten im Rundfunkstaatsvertrag (RStV), Wettbewerbs- und Kartellrecht sowie im Datenschutzrecht gefunden werden (dazu ausführlicher Dörr & Schuster, 2014). Die Schwierigkeiten bei der Einordnung ergeben sich dabei aus der Vielschichtigkeit des Google-Angebots, das sich auf die Rolle der Google-Suchmaschine zwischen Inhaltevermittler und Inhalteanbieter auswirkt.

Regelungen zur Sicherung der Meinungsvielfalt im Rundfunkstaatsvertrag

Für die Sicherung der Meinungsvielfalt ist der Rundfunkstaatsvertrag ein zentrales Werk. In ihm finden sich Regelungen für den Rundfunk in den §§ 25 ff. RStV und für Plattformen in den §§ 52 ff. RStV. Die Google-Suchmaschine ist unstrittig

weder als Rundfunk noch als Plattform im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages zu definieren, sodass die Meinungsvielfalt sichernde Regelungen aus diesem Umfeld nicht anwendbar sind.

Sie ist vielmehr als Telemedium zu qualifizieren (BGH, 2013, Rn. 20; Danckert & Mayer, 2010; Paal, 2011; Holznagel & Ricke, 2011, Rn. 10). Die für Telemedien geltenden Bestimmungen der §§ 54 ff. RStV enthalten aber gerade keine Bestimmungen zur Sicherung der Meinungs- und Angebotsvielfalt, da es sich bei der Dienstleistung von Suchergebnissen nicht um Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestaltetem Angebot handelt. Indirekt positiv auf die Meinungs- und Angebotsvielfalt könnten sich allerdings die Bestimmungen der §§ 12 ff. TMG auswirken. Diese betreffen zwingende Vorgaben des Datenschutzes und der Nutzungsbestimmungen. Wie angedeutet spielt das Interaktionsdesign und das Nutzerverhalten eine entscheidende Rolle bei der Bewertung des Einfluss der Google-Suchmaschine auf die Meinungs- und Informationsvielfalt im Netz. Wegen der besonderen Bedeutung des Datenschutzes soll dies aber in einem eigenen Punkt behandelt werden.

Die Regelungen im Wettbewerbsrecht und ihre Relevanz für die Meinungs- und Informationsvielfalt

Auch in Bereichen, in denen spezifische Regelungen wie der RStV nicht existieren oder nicht greifen, kann das Wettbewerbsrecht einen vielfaltsschützenden Effekt haben, indem es die Bildung von Monopolen verhindert und den Missbrauch von marktbeherrschenden Stellungen (nach der „Essential Facilities“-Doktrin) unterbindet. Dies gilt auch für den Suchmaschinenmarkt (Dörr & Schuster, 2014). Dabei kommen als mittelbar die Meinungs- und Informationsvielfalt schützende Regelungen vor allem der Zugangsanspruch zu wesentlichen Einrichtungen, § 19 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie die Gleichbehandlungspflicht für Unternehmen nach § 20 GWB in Betracht.

Es stellt sich die Frage, ob die Google-Suchmaschine auf dem Informationsgewinnungsmarkt diese marktbeherrschende Stellung innehat. Wäre dies der Fall, hätten alle Personen, die im Internet Informationen anbieten möchten, einen Anspruch, in den Suchmaschinenindex aufgenommen und bei suchmaschineninternen Selektierungs- und Filterungsprozessen gleichbehandelt zu werden (Bahr, o.D.). Neben dem bereits angeführten Argument, dass Suchmaschinen eine einzigartige und durch andere Navigationswerkzeuge und -strategien nicht ersetzbar

Funktion darstellen (siehe Kapitel 1 und 3.1; ebenso Hoffman-Riem, 2009), sprechen weitere Gründe für eine marktbeherrschende Stellung von Google: Der enorm hohe Marktanteil ist nicht nur Zeichen für Marktmacht, sondern kann über Lock-In- und Netzwerkeffekte auch den Marktzutritt von Wettbewerbern verhindern (Meyer, 2014). Darüber hinaus ist die technische Aufspaltung der Suchergebnisse zwischen einem Suchmaschinenmarkt verstanden als „Informationsgewinnungsmarkt“ und einem „kommerziellen Verwertungsmarkt ohne Meinungs- und Informationsrelevanz“ schwer denkbar, abgesehen davon, dass kaum zu definieren sein wird, was als nicht kommerzielle Meinung bzw. Information gilt, die schützenswert ist.

Eine Abgrenzung zwischen den Märkten einzelner Bereiche erscheint daher nicht sinnvoll (anders LG Hamburg, 2013, S. 7). Vielmehr muss die Annahme genügen, dass Suchmaschinen bei der Nutzung des World Wide Web eine übergeordnete, systemrelevante Funktion ausüben. Folglich ist ausreichend, dass Suchmaschinen genutzt werden, um Meinungs- und Informationsquellen zu erschließen und der Zugriff darauf über Suchmasken, -eingaben und -ergebnisse läuft, durch deren Suchparadigmen der Dienstanbieter einen erheblichen Einfluss auf die infolge der Suche rezipierten Meinungs- und Informationsinhalte haben kann.

Es besteht somit ein wettbewerbsrechtlich relevanter Suchmaschinenmarkt für diesen Bereich (Dörr, 2013; Paal, 2011; Haller, 2012; LG Hamburg, 2013, S. 7). Die Zugangsgewährungs- und Gleichbehandlungspflicht der §§ 19 und 20 GWB finden demnach auf die Google-Suchmaschine Anwendung. Sie können sich positiv auf die Meinungs- und Informationsvielfalt von Suchergebnissen auswirken, indem sie die Suchmaschinen bei ihrer Auswahl und Darstellung der Suchergebnisse zur Neutralität anhalten. Jede auf einer Seite im Internet dargestellte Information und Meinung erlangt darüber hinaus die Möglichkeit, in den Index aufgenommen und theoretisch gefunden zu werden (Bahr, o.D.; Beiler & Machill, 2007).

Entscheidend ist bei der Vielzahl an Inhalten im Internet aber häufig nicht die Aufnahme in den Index, sondern vor allem eine „Gleichbehandlung“ bei der Darstellung und dabei vor allem beim Suchergebnis-Ranking. Gemeint ist damit nicht ein gleichberechtigtes Nebeneinander der angezeigten Treffer, sondern vielmehr dass die Bewertung der Seiten durch den Algorithmus frei von eigennützigen oder anderen unzulässigen Verzerrungen sein muss (Search Engine Bias). Die Frage, ob Suchmaschinen „neutrale“ Ergebnisse liefern, ob dies überhaupt möglich ist und in welche Richtung Verzerrungen der Informationsauswahl gehen, ist Gegenstand zahlreicher Studien (im Überblick: Jürgens, Stark, & Magin, 2014;

Granka, 2010). Ob der Suchalgorithmus als entscheidender Ranking-Faktor einer Seite tatsächlich neutral und diskriminierungsfrei zwischen den unterschiedlichen Inhalten wählt, lässt sich jedoch bislang empirisch nicht zuverlässig belegen und mangels Transparenz des Suchvorgangs durch zuständige Kontrollinstanzen wenn überhaupt nur höchst eingeschränkt nachvollziehen. Für Maßnahmen nach dem Wettbewerbsrecht ist der Beweis eines Machtmissbrauchs allerdings (anders als im Rundfunkrecht) eine zwingende Voraussetzung (BVerfGE, 1981; 1996). Die zu erwartenden positiven Auswirkungen der Regelungen des Wettbewerbsrechts auf die Sicherung der Meinungs- und Informationsvielfalt im Netz sind daher trotz grundsätzlicher Anwendbarkeit beschränkt.

Suchmaschinen als Telemedium und der positive Einfluss des Datenschutzrechts auf die Meinungsvielfaltssicherung

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei Suchmaschinen gemäß § 2 Abs. 1 Satz 3 RStV um Telemedien, sodass das Telemediengesetz Anwendung findet. Dies eröffnet die Anwendbarkeit der Regelungen des Datenschutzes nach §§ 11 ff. TMG. Mittelbar könnte sich daraus ein positiver Effekt für die Meinungs- und Informationsvielfalt bei Suchmaschinen über das geltende Datenschutzrecht einstellen: Denn wie erwähnt nimmt der Nutzer durch seine aktive Rolle bei der Gestaltung der Suche trotz aller Optimierungsprozesse durch die Google-Suchmaschine eine entscheidende Rolle ein, zum Beispiel indem er Suchergebnisse evaluiert oder die Komplexität der Suchanfragen steigert (Google, 2013). Die genauen Zusammenhänge können in diesem Rahmen nur angedeutet werden.

Von besonderem Interesse ist der Einwilligungsvorbehalt des § 12 TMG (Spindler & Nink, 2011, Rn. 2). Die Einwilligung soll den Nutzer warnen und darauf hinweisen, dass er personenbezogene Daten einem Dritten preisgibt und in deren Nutzung und Verwendung einwilligt. Dem Schutz und der Wirksamkeit dieses Erlaubnisvorbehalts dient das sogenannte Koppelungsverbot, welches für Telemedien im § 28 Abs. 3 b BDSG geregelt ist. Durch das Koppelungsverbot soll die autonome Willensbetätigung geschützt und einem Einwilligungszwang vorgebeugt werden (Spindler & Nink, 2011, Rn. 10). Danach dürfen der Zugang und die Nutzung eines Dienstes, zum Beispiel von Suchmaschinen, nicht an die Einwilligung des Nutzers gebunden werden, insofern dem Nutzer ein anderer Zugang zu derartigen Telemediendiensten nicht oder in nicht zumutbarer Weise möglich ist. Dies ist

dann der Fall, wenn der Diensteanbieter entweder eine Monopolstellung inne hat oder aber alle vergleichbaren Diensteanbieter ebenfalls die Nutzung ihrer Dienste von einer Einwilligung abhängig machen (Spindler & Nink, 2011, Rn. 8 ff.).

Was deutlich werden soll, ist, dass das Datenschutzrecht bei der Nutzung von Telemediendiensten auf transparente Nutzerbestimmungen und Interaktionsdesign durch die Suchmaschinenanbieter setzt, die die Autonomie der Nutzer bei der Verwendung ihrer personenbezogenen Daten stärken. Einen „Schutz vor sich selbst“ sieht das Datenschutzrecht jedoch nicht vor (Spindler & Nink, 2011, Rn. 3; Masing, 2012). Die aktuelle Diskussion in Wissenschaft und Öffentlichkeit zeigt jedoch, dass es weder mit der transparenten Ausgestaltung der Datenschutz- und Nutzungsbestimmungen der Suchmaschinendienste noch mit einem verantwortungsvollen Umgang der Nutzer mit ihren Daten weit her ist (Lütge, 2014; Becker & Becker, 2012; Meyer, 2014; Stark et al., 2014). Neben dem unzureichenden Problembewusstsein der Nutzer tritt der Versuch einer Verschleierung der Anwendung durch komplexe, unverständliche und häufig rechtsmissbräuchliche Datenschutzbestimmungen. Ein verstärktes und offensiveres Aufklärungsinteresse der Nutzer über die genaue Verwendung der Daten, die damit verbundenen Möglichkeiten oder der allgemeinen Abläufe beim Suchprozess durch die Suchmaschinenanbieter sind dabei nicht zu erwarten. Dies stünde wohl dem auf der Vermarktung von Daten basierendem Geschäftsmodell entgegen (Hoffman-Riem, 2009).

Dass durch eine benutzerfreundlichere Ausgestaltung der Datenschutzbestimmungen die Informations- und Meinungsvielfalt gesichert werden könnte, zeigen vor allem die in der Wissenschaft diskutierten zusätzlichen Regulierungsmechanismen (Bauer, 2008; Becker & Becker, 2012; Hoffman-Riem, 2012, S. 521-522). Diskutiert wird vor allem eine größere Transparenz über die Verwendung der erhobenen personenbezogenen Daten, sodass der Einfluss auf die Suchergebnisse und die Internetnutzung im Allgemeinen deutlicher wird. Zudem wird die Implementierung so genannter „Option-In“-Buttons vorgeschlagen, wodurch sich die Erhebung und Verwendung zum Beispiel zur Personalisierung der Suchmaschine oder zum Tracking der Internetnutzung auf einfache Weise verhindern ließen. Nicht zuletzt könnte es sich diesbezüglich positiv auf die Sensibilisierung der Nutzer auswirken. Die Umsetzung dieser Maßgaben, die bereits nach geltendem Datenschutzrecht zwingend sind, könnte den Einfluss der Nutzer auf die Auswahlkriterien beim Suchprozess steigern und sich positiv auf die Meinungs- und

Informationsvielfalt auswirken (Greene, 2006). Es muss aber bezweifelt werden, dass das Potential des Datenschutzrechts, durch einfache Maßnahmen die Emanzipationsmöglichkeiten der Nutzer zu steigern, durch die Suchmaschinenanbieter tatsächlich umgesetzt werden wird. Zudem fehlen – bezogen auf die Möglichkeiten eines aktiven Eingriffs in den Suchprozess – auch im Datenschutzrecht wirksame Kontrollmechanismen durch unabhängige Stellen.

Im Ergebnis bestehen keine, auch keine mittelbar wirkenden gesetzlichen Regelungen, die die Sicherung der Meinungs- und Informationsvielfalt bei Suchmaschinen im Blick haben und mit denen auf die steigende Relevanz des Internets und von Suchmaschinen als unverzichtbares Funktionselement reagiert werden kann. Wegen der mangelnden Transparenz bleibt der Gesellschaft nur, darauf zu vertrauen, dass Suchmaschinen und insbesondere der Marktführer Google mit ihrem Machtpotential verantwortungsbewusst umgehen (Hoffman-Riem, 2009).

4 Weitergehender Regulierungsbedarf zur Sicherung der Meinungsvielfalt?

Da das deutsche Recht keine bestehenden Regulierungsmechanismen bereithält, mit denen auf durch die Google-Suchmaschinen ausgehende Gefahren für die Meinungs- und Informationsvielfalt im Internet angemessen reagiert werden könnte, stellt sich die Frage nach einem weitergehenden Regulierungsbedarf. Die Analyse des geltenden Rechtsrahmens legt ebenso wie die umfangreiche Literatur nahe, dass zahlreiche schützenswerte Güter wie die Privatsphäre und die Meinungsvielfalt durch Suchmaschinen berührt sein könnten: Eine neue Regulierung, die über diesen Rahmen hinausgeht, könnte hier Abhilfe schaffen. Sie muss jedoch substantiiert begründet werden. Denn Google als privates Unternehmen kann sich auf die Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG und 14 Abs. 1 GG (in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG) berufen (Schulz, 2008; Kühne, 2012). Einschränkungen von Grundrechten bedürfen immer einer besonderen Rechtfertigung (Hufen, 2014, §5 Rn. 4; Gersdorf, 2011). Dies gilt umso mehr dann, wenn die Begründung für einen weitergehenden Regulierungsbedarf auf eine präventive Kontrolle hinausläuft; das heißt, dass die Gefahr einer Grundrechtsbeeinträchtigung durch die Google-Suchmaschine genügen muss, um einen weitergehenden Regulierungsbedarf zu begründen. All diese Überlegungen sind zunächst unab-

hängig von der Frage, wie eine zweckmäßige Regulierung im Endeffekt aussehen könnte: Es geht ausschließlich um die Frage des ob.

4.1 *Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für eine weitergehende Regulierung*

Die Kriterien für eine solche Regulierung ergeben sich in erster Linie aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Meinungsvielfaltssicherung und dem Recht, sich umfassend aus öffentlich zugänglichen Quellen zu unterrichten (BVerfGE, 1983, S. 42-43; Meckel, 2012, S. 15).

Der Einfluss der Google-Suchmaschine auf die öffentliche Meinungsbildung könnte eine Gewährleistungsverantwortung des Staates für die Sicherung der Meinungsvielfalt auslösen. Eine solche könnte aus einer Vergleichbarkeit des Wirkungspotentials von Rundfunk und Suchmaschinen abgeleitet werden (Dörr & Schuster, 2014). Dabei geht es nicht darum, bei der Suchmaschinenregulierung eine „positive Suchmaschinenordnung“ zu fordern, wie dies beim Rundfunk geschah. Vielmehr können die verfassungsrechtlichen Hintergründe, die zu einer besonderen Regulierung des Rundfunks gegenüber zum Beispiel der Presse geführt haben, herangezogen werden, um die besondere Gewährleistungsverantwortung des Staates allgemein im Bereich der Kommunikationsfreiheiten und speziell im Bereich der Meinungsvielfaltssicherung zu begründen. Selbst wenn die Rundfunkäquivalenz abgelehnt werden sollte, finden sich darüber hinaus sogar Parallelen im (deutlich schwächer regulierten) Presserecht.

Ableitung aus der objektiv-rechtlichen Schutzdimension der Kommunikationsfreiheiten nach Art. 5 I GG – Rundfunkäquivalenz

Ein zusätzlicher Regulierungsbedarf von Suchmaschinen zum Schutz der Meinungs- und Vielfaltssicherung könnte sich aus einer Äquivalenz der Gefährdungslage zwischen Rundfunk und Google-Suchmaschine ergeben. Beim Rundfunk nahm das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) die besondere „Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft der Darbietungen“ zum Anlass, einen besonderen Regulierungsbedarf zu formulieren. Eine Parallele zwischen Rundfunk und Suchmaschinen ist daher aus mehreren Gründen besonders interessant: Die als „dienende Freiheit“ (BVerfGE, 1987, S. 323-324; 1992, S. 197) bezeichnete Rundfunkfreiheit schützt die

Meinungsbildung und Informationsfreiheit der Bürger in einer Situation, in der ein zentraler Akteur (der Rundfunk) besonders großen Einfluss auf die wirksame Wahrnehmung von Grundrechten hat. Aufgrund dieser Wirkungsdimension ist der Schutzauftrag für den Staat vom Bundesverfassungsgericht proaktiv formuliert worden: Da ein Machtmissbrauch ex post besonders schwierig nachzuweisen und zu korrigieren wäre, muss der Staat schon bei einer Missbrauchsmöglichkeit, nicht erst bei einem konkreten Verdacht tätig werden können. Beide Bedingungen treffen in besonderem Maße auch auf die Situation von Suchmaschinen zu, die als Navigationshilfe alternativlos sind und deren Intransparenz den Nachweis von Missbrauch erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht.

Das Bundesverfassungsgericht bezieht damit nicht zuletzt die „Eigengesetzlichkeit“ privatwirtschaftlicher und wettbewerblicher Zwänge ein. Als dienende Freiheit muss die Rundfunkfreiheit die Ausübung der Meinungs- und Informationsfreiheit der Bürger schützen und darf nicht einer gesellschaftlichen Gruppe ausgeliefert werden (BVerfGE, 1981, S. 319): Private Unternehmen in einem freien Markt befördern nicht automatisch die Informationsfreiheit. Sie können sich vielmehr negativ auf das Bestehen einer gleichgewichtigen Vielfalt bei der öffentlichen Meinungsbildung auswirken (BVerfGE, 1981, S. 323-324). Die modernen Massenmedien als „Medium“ und „Faktor“ der öffentlichen Meinungsbildung dürfen, so das Bundesverfassungsgericht, nicht der Marktlogik ausgeliefert sein. Ihre Organisationsstrukturen müssen dem Auftrag dienen, zu einer umfassenden Meinungsbildung beizutragen und damit grundsätzlich frei von Meinungs- und Informationstendenzen sein. Die besondere rechtliche Stellung des Rundfunks folgt daraus, dass den Veranstaltern durch die Verknüpfung von Ton und Bewegtbildern in einem planhaft gestalteten Programm die Entscheidung darüber obliegt, was gesendet werden soll und was nicht. Dieser Selektionsprozess verbunden mit der besonderen Wirkungsmacht von Bildern begründet seine besondere Suggestivkraft. Sie verleihen den dargestellten Meinungen und Informationen den Anschein einer besonderen Authentizität und Objektivität (BVerfGE, 1961b, S. 259). Diese Suggestivkraft begründet letztendlich bis heute das besondere Regulierungsbedürfnis.

Besondere Suggestivkraft von Suchmaschinen?

Eine solche dem Rundfunk vergleichbare Suggestivkraft müsste auch der Google-Suchmaschine in dem Massenkommunikationsmittel Internet zukommen. Not-

wendig ist also, dass die Nutzer der Suchmaschine die Auswahl der Informationen als besonders objektiv und neutral wahrnehmen, sie den Suchergebnissen also eine besondere Authentizität bzw. Vollständigkeit attestieren und der Suchmaschinenanbieter darüber erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung nehmen kann. Aufgrund der Gefahrenlage und der Unumkehrbarkeit von Machtungleichgewichten auf dem Meinungsmarkt hat das Bundesverfassungsgericht eine potentiell wahrscheinliche Gefährdungslage für Meinungs- und Informationsvielfalt genügen lassen (BVerfGE, 1981, S. 323-324). Die Regulierung läuft mithin ganz bewusst auf eine präventive Kontrolle hinaus.

Nach dem Verständnis eines durchschnittlichen Nutzers nimmt eine Suchmaschine nur die Rolle eines Vermittlers ein: Die Suchergebnisse verstehen sie als objektiv und neutral und damit als jenes Ergebnis, das am besten ihre Suchanfrage widerspiegelt (kritisch: Micklitz & Schirmbacher, 2011, Rn. 35; Maduro, 2009, S. 87-88). Von den komplexen Wirkungsmechanismen, die zur letztendlichen Auswahl der Suchergebnisse führen, haben sie häufig keine Kenntnis. Vielmehr unterstützt das Interaktionsdesign der Suchmaschinenanbieter die unkritische und oberflächliche Auseinandersetzung mit dem Auswahlprozess und den Suchergebnissen. Schließlich ist es nicht nur auf die Bedürfnisse der Nutzer nach einer schnellen durch geringe Komplexität geprägten Suche zugeschnitten, sondern als Vermarktung von Werbeflächen für vorhersehbares Suchverhalten auch Grundlage des Geschäftsmodells von Betreibern konzipiert. Durch die Ausgestaltung des Suchprozesses kann es aber zu Wertungsentscheidungen der Suchmaschinen kommen (BGH, 2013; Mowshowitz & Kawaguchi, 2002), die im Extremfall in einer Diskriminierung von Anbietern und Inhalten resultieren kann (Paal, 2011).

Die Einflussnahmen auf die Suchergebnisse und deren Darstellungen durch Gadgets, wie die von 62 Prozent der Nutzer gezielt verwendete Autocomplete-Funktion (Stark et al., 2014) und die personalisierte Suche, verstehen die Nutzer als Hilfestellung bei der Ermittlung relevanter Informationen, erkennen aber in den meisten Fällen nicht, dass sich diese tatsächlich auf die dargestellten Ergebnisse auswirken und ihre Suche teilweise erheblich beeinflussen (Neuberger & Lobigs, 2010, S. 36-37). Durch diese „Optimierungsprozesse“ (Google, 2013) kann es zu einer nicht unerheblichen Verengung der Informations- und Meinungsvielfalt bei den dargebotenen Suchergebnissen kommen. So kann man feststellen, dass in Anbetracht der Ergebnisse der oben genannten Untersuchung den Su-

chergebnissen von den Nutzern trotz der Einflussnahme durch die Suchmaschinenbetreiber ein hohes Maß an Neutralität und Objektivität bescheinigt wird, sie folglich eine hohes Maß an Authentizität besitzen (Kühne, 2012).

Entscheidend ist dabei, dass Google entgegen des eigenen Selbstverständnisses die Auswahl der Suchergebnisse – etwa durch ihren komplexen Suchalgorithmus, die Vorauswahl durch Personalisierung und die Autocomplete-Funktion – redaktionell gestaltet und damit zumindest abstrakt-generell festlegt, was für den Nutzer relevant ist. Weil die Nutzer sich diesem Interaktionsdesign zum einen freiwillig und zum anderen mangels Ausweichoptionen angepasst haben (zum Lock-In-Effekt siehe Paal, 2011; ähnlich Hoffman-Riem, 2012; Pariser, 2011; Beiler & Machill, 2007, S. 253), besteht die theoretische Gefahr, dass sich Rezipienten zu Inhalten leiten lassen, die ihren eigenen Interessen nicht entsprechen (Röhle, 2007, S. 130). Insbesondere der Bindungseffekt dürfte sich durch die Verlagerung in Richtung mobiler Internetnutzung und der dortigen Dominanz des Google-Betriebssystems Android noch verstärken. Zumal die Konkurrenz dort ganz offensichtlich nicht mehr „einen Klick entfernt“ (Backs, 2011) ist.

An dieser Stelle wird ein entscheidender Sprung der Argumentation deutlich: Wo sich zuvor die Notwendigkeit einer Regulierung *aus dem Verhalten des Anbieters* und des Marktes ergab, folgt bei der Vielfaltssicherung in Rundfunkäquivalenz der Schutzauftrag *aus dem Verhalten der Nutzer*. Paradoxerweise lastet der Anspruch auf Schutz der Meinungs- und Informationsvielfalt umso stärker auf Google, je unkritischer seine Nutzer sind.

Neben der Frage, ob Suchmaschinen und deren Suchergebnisse einem dem Rundfunk vergleichbare Suggestivkraft haben, ist weiterhin entscheidend, ob Suchmaschinen auch ein ähnlicher Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung zukommt (Hoffman-Riem, 2012). Es ist unbestreitbar, dass Google zumindest theoretisch durch die Modifizierung und Anpassung der Suchalgorithmen bzw. durch Löschung von Inhalten aus dem Index Einfluss auf die tatsächlich rezipierbaren Meinungen und Inhalte und damit auch auf die öffentliche Meinungsbildung nehmen kann (House of Representatives, 2013). Dies kann zum einen aufgrund staatlicher Regulierung geschehen, wie das Beispiel die Zensur in China zeigt, oder aufgrund rechtlicher Verpflichtungen, exemplarisch aufgezeigt im Bereich der Löschung von jugendpornografischen oder volksverhetzenden Inhalten. Es gibt aber auch subtilere Möglichkeiten der Einflussnahme, zum Beispiel wenn bei Google Maps die Grenzverläufe und ähnlich politische

relevante geographische Daten der politischen Rason des jeweiligen Landes, von dem aus die Suchmaschine genutzt wird, folgen (Grimm, 2013; Lokshin & Kühl, 2014). Darüber hinaus wären den Möglichkeiten einer aktiven Manipulation durch die Suchmaschinenbetreiber im Einzelfall keine Grenzen gesetzt (Weinberg, 2012). Es genügt hier erneut bereits die Möglichkeit eines Machtmissbrauchs, um staatliches Eingreifen notwendig zu machen. Zur Diskussion des faktischen Einflusses sei auf das ausführliche Rechtsgutachten von Dörr und Schuster (2014) verwiesen.

Meinungsmacht von Suchmaschinen

Es bleibt festzuhalten, dass die Google-Suchmaschine trotz ihrer zentralen Stellung im Internet nicht denselben Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung hat wie der Rundfunk. Das Gefahrenpotenzial im Falle eines Missbrauchs ist jedoch größer; zudem sind die Möglichkeiten, einen solchen Missbrauch zu erkennen, stark eingeschränkt. Als der Informationsnutzung vorgelagerter Intermediär gehen ihre Einflussmöglichkeiten jedoch auch über die klassischer Massenmedien hinaus (Granka, 2010). Die Sichtbarkeit in Suchmaschinen ist eine Voraussetzung, damit sich die Vielfalt auf Angebotsebene entfalten kann. Der Vorstandsvorsitzende des Axel-Springer-Verlages, Mathias Döpfner, formuliert diese Abhängigkeit wie folgt: „Wir kennen [...] keine Suchmaschinen-Alternative zur Sicherung oder Steigerung unserer Online-Reichweite. Ein großer Anteil journalistischer Qualitätsmedien erhält seinen Traffic überwiegend via Google.“ (Döpfner, 2014) Auch wenn Suchmaschinen also keine eigenen Inhalte produzieren, können sie doch für die Meinungsmacht relevant sein – und zwar umso stärker, je weniger ihre Funktion einer Kontrolle unterliegt: „*Navigation und Moderation* sind als publizistische Leistung [...] – im Unterschied zur Produktion von Angeboten – nur *beschränkt zur Bildung von Meinungsmacht geeignet*. Für die [...] publizistischen Leistungen gilt aber, dass die Möglichkeiten zur Manipulation durch Selektion und Bewertung dann größer sind, wenn *keine Transparenz* über die dabei angewendeten Kriterien besteht.“ (Neuberger & Lobigs, 2010, S. 155)

Somit besteht ein Handlungsbedarf für Regulierung nicht primär aufgrund eines belegbaren Einflusses, der abgewendet werden soll. Vielmehr greift der präventive staatliche Schutzauftrag, weil eine *Kritisierbarkeit* von Suchmaschinen zentrale Voraussetzung für eine effektive Vielfaltssicherung ist.

Regulierungsbedarf bei Ablehnung einer Rundfunkäquivalenz

Auch bei Ablehnung einer Suggestivkraft von Suchmaschinen und damit einer gänzlichen Verneinung der Rundfunkäquivalenz zeigt der Vergleich zur Regulierung auf anderen Rechtsgebieten, dass der Gesetzgeber auch bei einer niedrigeren Gefährdungslage Handlungsbedarf gesehen hat. Dabei ist insbesondere an die Regulierungsziele des Presserechts im Bereich der Regelungen zum Presse-Grosso zu denken.

Anders als die Rundfunkfreiheit wurde die Pressefreiheit vom Bundesverfassungsgericht nicht zu einer „dienenden Freiheit“ ausgestaltet, da auf dem Pressemarkt keine derartigen Zugangsschranken gesehen wurden und sich eine Angebots- und Meinungsvielfalt daher allein über die Marktmechanismen einstellen würde (BVerfGE, 1981, S. 323). Dennoch hat sich zur Sicherung der Pressevielfalt in Deutschland schon früh das Presse-Grosso-System etabliert, zu dem prägend die System-Essentials Überallerhältlichkeit, Vertriebsneutralität und strikte Gleichbehandlung, Vollsortiment, Preis- und Verwendungsbindung der Grossisten, Dispositionsrecht und Remissionsrecht zählen (Gersdorf, 2012, S. 339). Durch diese Essentials werden zum einen der freie umfängliche Marktzutritt insbesondere auch solcher Anbieter gesichert, die sich ein eigenes Vertriebssystem nicht leisten können. Zum anderen wird dadurch verhindert, dass der Einzelhandel sein Sortiment auf den Verkauf von massenattraktiven Presseerzeugnissen beschränkt (Gersdorf, 2012, S. 337). Dafür nimmt das Presse-Grosso-System in Kauf, dass Presseerzeugnisse mit geringer Auflage von solchen mit großer Auflage quasi „subventioniert“ werden (Gersdorf, 2012, S. 337).

Das System des Presse-Grosso hilft, die objektiv-rechtliche Garantie zu verwirklichen, die „den Staat zur Gewährleistung gleichgewichtiger Vielfalt in den Medien [verpflichtet]“ und „die eine unverzichtbare Bedingung für eine funktionsfähige Demokratie ist.“ (BVerfGE, 1961a, S. 125; Gersdorf, 2009, S. 65). Der Schutz der Pressevielfalt wird darüber zur Gewährleistungsverantwortung des Gesetzgebers. „Der Gewährleistungsauftrag verdichtet sich zu einer konkreten Handlungspflicht des Gesetzgebers, wenn durch das freie Spiel der Kräfte Gefahren für die Pressevielfalt drohen.“ (Gersdorf, 2012, S. 338). Das Bundesverfassungsgericht erkennt einen grundrechtlichen Schutz des Presse-Grosso vor allem wegen seiner positiven Wirkung auf die Meinungs- und Informationsvielfalt an (BVerfGE, 1988, S. 355).

Auch hier sind nicht die skizzierten Regelungsstrukturen entscheidend. Im Fokus steht die verfassungsrechtliche Wertung bezüglich des Schutzes der Meinungs- und Angebotsvielfalt. Im Ergebnis müssen die Presseverlage erhebliche Einschränkungen ihrer Unternehmensfreiheit akzeptieren – zum Beispiel die Überallerhältlichkeit, die strikte Neutralität und Gleichbehandlungspflicht sowie das Vollsortiment – die sie unter Umständen zu wirtschaftlich ineffizienten Handlungen zwingen. Sie agieren dann unfreiwillig verlustbehaftet, um den publizistischen Wettbewerb und eine umfassende Pressevielfalt zu garantieren. Selbst im Fall des vergleichsweise schwach regulierten Pressewesens finden sich also Regelungen, die zugunsten der Meinungs- und Informationsvielfalt in die Handlungsfreiheit privater Unternehmen eingreifen.

Ähnlichen Vielfaltssicherungsinstrumenten sind Universalsuchmaschinen trotz ihrer erheblichen Relevanz für die Angebots- und Meinungsvielfalt nicht unterworfen. Ihre Suchalgorithmen müssen bei ihrer Suchergebnisselektion keine die Meinungs- oder Informationsvielfalt sichernden Suchkriterien vorsehen. Sie filtern sogar explizit nach Massenrelevanz und bevorzugen damit explizit bereits weit verbreitete Angebote (Pasquinelli, 2010, S. 171). Das Regelungsziel des grundrechtlich geschützten Presse-Grosso-Systems ist hier somit übertragbar: Es besagt, dass über wirtschaftliche und wettbewerbliche Marktmachtpositionen keine Verringerung der Presse- und damit der publizistischen Vielfalt entstehen darf.

4.2 *Ergebnis*

Im Ergebnis zeigt der Vergleich zum Rundfunk und dem Grosso-System des Pressemarktes, dass die verfassungsrechtliche Schutzlogik der Meinungs- und Informationsvielfalt sich auch analog für Suchmaschinen anwenden lässt.

5 **Herausforderungen für künftige Regulierung**

Zum Ende des Beitrags soll der Frage nachgegangen werden, wie der Gesetzgeber regulatorisch seiner Verantwortung nachkommen kann, die aufgrund der suchmaschinenspezifischen Gefährdungslage für die Meinungs- und Informationsfreiheit im digitalen Zeitalter identifiziert werden konnte. Dabei ist zu beto-

nen, dass Suchmaschinen und ihre Angebote nicht per se „böse“ oder dysfunktional sind. Auch in ihrer jetzigen Form stellen sie ein wichtiges Instrument dar, das Nutzer in ihrer Informationssuche prinzipiell ermächtigt. Ihr funktionales Interaktionsdesign mit Autocomplete-Funktion, Verringerung der Komplexität der Suche, Personalisierung durch Cookies, Regionalisierung der Suchergebnisse, Zusammenführung der Datensätze verschiedener Dienste, mit der „Optimierung“ der Suchprozesse auf jeden einzelnen Benutzer, ob zu Werbe- oder Informationszwecken, können eine große Erleichterung für die Nutzer sein. Sie unterstützen die Funktionalität und haben dadurch nicht zuletzt zum Erfolg der Google-Suchmaschine gegenüber anderen Angeboten beigetragen. Die Menschen sind mit „ihrer“ Suchmaschine zufrieden. Das Geschäftsmodell von Google darf nicht unangemessen gefährdet werden. Vor diesem Hintergrund sind die Bedenken der Suchmaschinenbetreiber, dass sich eine zusätzliche Regulierung negativ auf die Qualität der Suchmaschine auswirken würde, ernst zu nehmen (Hoffman-Riem, 2012, S. 526).

5.1 Grundstrukturen einer Neuregulierung (ausführlich Dörr & Schuster, 2014)

Die Besonderheiten des Internets und die Funktionsweise der Suchmaschinen sowie die Einflussmöglichkeiten der Suchmaschinennutzer stellen den Ausgangspunkt für Überlegungen zu einer weitergehenden Regulierung von Suchmaschinen dar. Entscheidend ist dabei eine umsichtige Abwägung zwischen Anforderungen, welche die einzelnen Nutzer und die Gesellschaft an die Funktionsweise der Suchmaschinen haben und den Bedürfnisse der Suchmaschinenbetreiber. Es müssen Regelungsmechanismen entworfen werden, die die internetspezifischen Besonderheiten beachten und den Internet- und Suchmaschinenmarkt als Innovationsmarkt schützen. Die Belastung für die Suchmaschinenanbieter ist folglich möglichst gering zu halten. Dem entspricht die Erkenntnis, dass die Internetunternehmen aufgrund ihrer Sachnähe und des Know-Hows bei der Entwicklung und Umsetzung eines Regelungskanons hinzugezogen werden müssen. Das geflügelte Wortpaar ist dabei die *regulierte Selbstregulierung*. Der Gesetzgeber gibt demnach den Rahmen vor, innerhalb dessen die Suchmaschinenanbieter eigenständig effektive Regulierungsmechanismen ersinnen sollen. Er wird zur Kontrollinstanz, zieht sich folglich auf seinen Gewährleistungsauf-

trag zurück und kann darüber unverhältnismäßigen Belastungen für die Unternehmen und die Nutzer sowie nicht abzusehende dysfunktionale Auswirkungen durch einen regulatorischen Eingriff in den Suchprozess vorbeugen.

5.2 Neutralität, Transparenz und Kompetenz (NTAKT-Kriterien)

Die oben erfolgte Untersuchung der *de lege lata* geltenden Rechtslage haben die drei zentralen Kernpunkte einer zukünftigen Regulierung bereits offengelegt: Suchmaschinenneutralität, Transparenz bei der Suchergebnisdarstellung und Medienkompetenz.

Erstes zentrales Problem ist die *Suchmaschinenneutralität*: Ihre Sicherung stellt die zentrale Aufgabe der staatlichen Kontrolle dar. Neutralität meint dabei die Öffnung und Zugänglichkeit des Suchmaschinenindexes für alle und die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung des Informationsangebots aller Kommunikatoren und Daten durch den Dienstleistungsanbieter. Dies muss bei Suchmaschinen die diskriminierungsfreie, neutrale Auswahl und Darstellung der Suchergebnisse beinhalten. Dieses Kriterium ist seitens Google der Kritik ausgesetzt, dass es zum einen nur ein Top-Ranking gebe und nicht jedes Angebot dort auftauchen könne. Zum anderen würde eine derartige Gleichbehandlungspflicht und Must-Carry-Regel die Qualität und die Vielfalt der Suchergebnisse eher verringern und damit der Funktionalität von Suchmaschinen im Internet schaden. Über das Kriterium der Suchmaschinenneutralität sollen aber keineswegs die Optimierungsinstrumente zum Beispiel der Autocomplete-Funktion oder der Personalisierung strikt unterbunden werden. Verhindert werden sollen vornehmlich eine grundsätzliche, eigennützige Manipulation der Suchergebnisse beim Auswahlprozess und eine Bevorzugung spezieller Inhalte anhand von Kriterien, die sich an subjektiv-inhaltlichen statt an technischen Merkmalen ausrichten.

Ein weiteres entscheidendes Kriterium ist die Frage der *Transparenz* der Suche und des durch die Suchalgorithmen gesteuerten Auswahlprozesses. Ohne die Verpflichtung zur Transparenz der Suchmaschinenbetreiber betreffend ihrer Suchalgorithmen gegenüber einer staatlichen Kontrollstelle kann die Suchmaschinenneutralität, die von den Suchmaschinen stets beteuert und von den Nutzern als beinahe selbstverständlich vorausgesetzt wird, nicht gewährleistet werden. Zur Sicherung der Meinungs- und Informationsvielfalt genügt im Medienkonzentri-

onsrecht eine Gefahr der Verzerrung der Meinungsvielfalt oder der Manipulation auf einem relevanten Massenmedienmarkt, damit der Gesetzgeber tätig werden kann (BVerfGE, 1981, S. 323). Diese Wertung muss bei einer zukünftigen Regulierung des Suchmaschinenmarktes berücksichtigt werden – ebenso wie der Schutz des Geschäftsgeheimnisses der Suchmaschinen zum Schutz vor funktionsschädigenden Einflüssen auf den Suchalgorithmus. Zu denken wäre an eine staatliche Kontrolle der Suchalgorithmen durch ein In-Camera-Verfahren, also eine Prüfung nicht durch Aushändigung des Quellcodes, sondern durch die Inspektion vor Ort, wobei das Unternehmen stets im alleinigen Besitz der Technologie bleibt.

Die Frage der Transparenz betrifft weiter auch die Kommunikation des Unternehmens gegenüber seinen Nutzern. Dazu gehört die Gestaltung des Interaktionsdesigns. Über das Datenschutzrecht könnten klarere Regelungen und Mechanismen für Arbeitsweise von Suchmaschinen vorgeschrieben werden. Diese könnten sich auf den Einfluss der Personalisierung beziehen sowie eine einfach zugänglich Option-In- bzw. Option-Out-Funktion für die Erhebung und Verwendung von Daten vorsehen. Diese soll sich nicht auf die vertikale Dienstangebote beschränken, sondern den Auswahlprozess und die Darstellung der Suchergebnisse mit einbeziehen. Die Notwendigkeit, technische Hilfswerkzeuge dazu schalten zu müssen, könnte sich positiv auf die Meinungs- und Angebotsvielfalt auswirken und Cyberkaskaden verhindern. Da sie optional sind, bleibt den Nutzern ansonsten die Funktionalität der zugeschnittenen Empfehlungen erhalten.

Zuletzt bedarf es einer Stärkung der *Medienkompetenz*. Das Kriterium der Medienkompetenz steht im engen Verhältnis mit der Erweiterung der Transparenz der Suchprozesse und der Nutzbarkeit dieser Öffnung durch den Suchmaschinennutzer. Dieser kann ungeachtet aller Optimierungsprozesse durch „Behavioral Targeting“ und „Marketing durch Experience Design“ mit seiner Suchanfrage die entscheidenden Variablen für die Suche setzen. Es liegt folglich zu einem nicht unwesentlichen Umfang in den Händen der Nutzerinnen und Nutzer, ob sie die Möglichkeiten und die Vielfalt des Internets tatsächlich ausschöpfen. Jedoch ist ihre Suche geprägt von der Reduktion von Komplexität: Ihre Suchanfragen orientieren sich stark an dem Interaktionsdesign der Suchmaschinenanbieter. Ziel der zuständigen Stellen muss es sein, die Nutzer zu sensibilisieren und auf ihre eigene Verantwortung hinzuweisen. Der Anbieter muss dabei, wie schon im Punkt der Transparenz angeklungen, zur Ausbildung einer Nutzerkompetenz und Sensibilisierung bei der Suche beitragen, zum Beispiel indem er ihm einfa-

cher zugängliche Einflussmöglichkeiten auf den Auswahlprozess bei der Suche an die Hand gibt. Dadurch soll ein Ende des „mitgemacht Werdens“ (Meckel, 2012, S. 23) erreicht werden.

5.3 *Ergebnis*

Mit den NTAKT-Kriterien lässt sich ein differenziertes Bild auf die vielschichtigen Anforderungen bei der Regulierung eines dynamischen Feldes, wie dem des Internets und der Suchmaschinen, werfen. Ihre Vielschichtigkeit erlaubt es dem Gesetzgeber durch eine punktuelle Rahmenregulierung den Suchmaschinenbetreibern die Entscheidung darüber zu belassen, auf welche Weise die Regulierungsziele am schonendsten umgesetzt werden können, ohne die Innovationskraft und ihr Geschäftsmodell unverhältnismäßig zu gefährden. Durch die Betonung der Nutzerverantwortung und der weitgehenden Verlagerung des Regulationsbedarfs auf das Suchmaschinen-Nutzer-Verhältnis können den Eigenesetzlichkeiten einer Internetregulierung am besten Rechnung getragen und eine unverhältnismäßige Restriktion vermieden werden.

6 **Ausblick**

Die Frage über das „Ob“ und das „Wie“ einer Regulierung von Suchmaschinen im Allgemeinen und der Google-Suchmaschine im Speziellen ist geprägt von den technischen Fortschritten und der Digitalisierung der Gesellschaft (Gabriel, 2014). Dabei ist von einer ständig steigenden Relevanz des Online-Zugriffs auf Meinungen und Informationen auszugehen, der auch die Bedeutung von Suchmaschinen für die Infrastruktur des Internets erhöht. Folge der digitalen Entwicklung ist ein ständig wachsendes Repertoire an Inhalten im Internet, deren Selektion und Filterung für den Internetnutzer die Suchmaschinen übernommen haben. Ihnen erwächst damit eine besondere Aufgabe für die Bewahrung der Meinungs-, Informations- und Angebotsvielfalt im Netz und verpflichtet sie als unabdingbares Funktionselement zu einer werteneutralen Auswahl von Inhalten.

Der Gesetzgeber muss diese besondere Verantwortung von Suchmaschinen im digitalen Medienensemble erkennen und seiner Gewährleistungsverantwortung

tung gerecht werden. Er muss sich Kontroll- und Zugriffsrechte auf die privaten Suchmaschinendienstleister sichern, insofern diese die öffentliche Meinungsbildung beeinflussen können. Bei einer weitergehenden Regulierung ist jedoch Vorsicht geboten: Suchmaschinen sind vor allem eine nützliche Dienstleistung und missbräuchliches Verhalten nicht bewiesen. Gelingt es, die Suchmaschinenanbieter auf ihre gesamtgesellschaftliche Verantwortung hinzuweisen und sie zu einer besseren und vor allem effektiveren Einbindung der Nutzer in die Suchvorgänge anzuhalten, dann genügt der Gesetzgeber seiner Gewährleistungsverantwortung bereits dann, wenn er Maßnahmen trifft, die die Suchmaschinenneutralität im Sinne einer allgemeinen Zugänglichkeit und im Rahmen der Suchalgorithmen diskriminierungsfreien Auswahl von Meinungen und Inhalten sichern.

Ref. iur. Simon Schuster ist Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Pascal Jürgens, M.A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Prof. Dr. Dieter Dörr ist Professor für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Medienrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Prof. Dr. Birgit Stark ist Professorin für Kommunikationswissenschaft am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Dr. Melanie Magin ist Akademische Rätin am Institut für Publizistik der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Quellenverzeichnis

- Backs, S. (6. April 2011). Google-Chef: „Die Konkurrenz ist nur einen Klick entfernt“. *Merkur Online*. Abgerufen von <http://www.merkur-online.de/wirtschaft/google-chefdie-konkurrenz-einen-klick-entfernt-zr-1193326.html>
- Bahr, M. (o.D.). Rechtsanspruch auf Aufnahme in den Suchmaschinen-Index. Abgerufen von <http://www.suchmaschinen-und-recht.de/aufsaeetze/rechtsanspruch-auf-aufnahme-in-den-suchmaschinen-index-am-beispiel-google/>

- Bauer, S. (2008). Personalisierte Werbung auf Social Community-Websites – Datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Verwendung von Bestandsdaten und Nutzungsprofilen. *Multimedia und Recht*, 11(7), S. 435-438.
- Becker, M., & Becker, F. (2012). Die neue Google-Datenschutzerklärung und das Nutzer-Metaprofil: Vereinbarkeit mit nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. *Multimedia und Recht*, 15(6), S. 351-355.
- Becker, K., & Stalder, F. (Hrsg.) (2010). *Deep Search. Politik des Suchens jenseits von Google*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Beiler, M., & Machill, M. (2007). Suchmaschinen im Internet als Governanceproblem. In P. Donges (Hrsg.), *Medienpolitik und Media Governance: Was bringt die Governance-Perspektive für die Analyse von Medienpolitik?* (S. 250-265). Köln: Herbert von Halem.
- BGH (2013). Urteil vom 14. Mai 2013 – VI ZR 269/12 (auch als VersR 2013, 771).
- BVerfGE (1961a). Entscheidung 12, 113. (Schmidt-Spiegel)
- BVerfGE (1961b). Entscheidung 12, 205. (1. Rundfunkentscheidung)
- BVerfGE (1981). Entscheidung 57, 295. (3. Rundfunkentscheidung)
- BVerfGE (1983). Entscheidung 65, 1. (Volkszählung)
- BVerfGE (1987). Entscheidung 74, 297. (5. Rundfunkentscheidung)
- BVerfGE (1988). Entscheidung 77, 346. (Presse-Grosso, auch als AfP 1988, 15.)
- BVerfGE (1992). Entscheidung 87, 181. (7. Rundfunkentscheidung)
- BVerfGE (1996). Entscheidung 95, 163. (DSF)
- ComScore (März 2013). Future in Focus – Digitales Deutschland 2013. Erkenntnisse aus 2012 und was diese für das kommende Jahr bedeuten. Abgerufen von <http://www.comscore.com/content/download/19685/955759/file/comscore-germany-digital-future-in-focus.pdf>
- Danckert, B., & Mayer, F. J. (2010). Die vorherrschende Meinungsmacht von Google: Bedrohung durch einen Informationsmonopolisten? *Multimedia und Recht*, 13(4), S. 219-222.
- Döpfner, M. (16. April 2014). Warum wir Google fürchten? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Abgerufen von <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/mathias-doepfner-warum-wir-google-fuerchten-12897463.html>
- Dörr, D. (2013). Rechtliche Grenzen der Verflechtung von Netz und Medieninhalten. Bestandsaufnahme der geltenden Regelungen. Studie. Unter Mitarbeit von Jan Oster, Steffen Janich, Nicole Zorn und Felix Sperling. Unveröffentlichter Projektbericht.

- Dörr, D., & Schuster, S. (2014). Suchmaschinen im Spannungsfeld zwischen Nutzung und Regulierung. In B. Stark, D. Dörr, & S. Aufenanger (Hrsg.), *Die Googleisierung der Informationssuche. Suchmaschinen zwischen Nutzung und Regulierung* (S. 262-323). Berlin: de Gruyter.
- Edelman, B. (13. Februar 2014). Secret Ties in Google's "Open" Android. Abgerufen von <http://www.benedelman.org/news/021314-1.html>
- EuGH (2014). Urteil vom 13.5.2014, C-131/12, Google Spain/AEPD.
- Fiedler, C. (2012). Stellungnahme im Unterausschuss Neue Medien (22), 18. Sitzung am 27.2.2012.
- Funk, L. (13. Februar 2014). Smartphone-Markt: Android dominiert weltweit mit fast 80 Prozent Marktanteil. Abgerufen von <http://www.androidnext.de/news/smartphone-markt-android-dominiert-weltweit-mit-fast-80-prozent-marktanteil>
- Gabriel, S. (16. Mai 2014). Unsere politischen Konsequenzen aus der Google-Debatte. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Abgerufen von <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/debatten/die-digital-debatte/sigmar-gabriel-konsequenzen-der-google-debatte-12941865.html>
- Gasser, U., & Thurman, J. (2007). Themen und Herausforderungen der Regulierung von Suchmaschinen. In M. Machill & M. Beiler (Hrsg.), *Die Macht der Suchmaschinen - The Power of Search Engines* (S. 44-64). Köln: Herbert von Halem.
- Gersdorf, H. (2009). Legitimation und Limitierung von Onlineangeboten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: Konzeption der Kommunikationsverfassung des 21. Jahrhunderts; Rechtsgutachten im Auftrag der Stiftervereinigung der Presse e.V. Berlin: Duncker & Humblot.
- Gersdorf, H. (2011). Netzneutralität: Juristische Analyse eines heißen Eisens. *AfP Medien- und Kommunikationsrecht*, 38(3), S. 209-217.
- Gersdorf, H. (2012). Presse-Grosso: Gewährleistungsverantwortung des Staates für Pressevielfalt. *AfP Medien- und Kommunikationsrecht*, 39(4), S. 336-345.
- Google (2013). Datenschutzerklärung. Abgerufen von <http://www.google.de/intl/de/policies/privacy/>
- Granka, L. (2010). The Politics of Search: A Decade Retrospective. *The Information Society*, 26(5), S. 364-374. doi: 10.1080/01972243.2010.511560
- Greene, K. (18. August 2006). Surprising Search Patterns. *MIT Technology Review*. Abgerufen von <http://www.technologyreview.com/news/406297/surprising-search-patterns/>

- Greve, H. (2013). Netzinfrastuktur und Kommunikationsfreiheit. *Kommunikation & Recht*, 16(2), S. 87-92.
- Grimm, R. (29. Mai 2013). Google Maps schaut durch die israelische Brille. *Zeit Online*. Abgerufen von <http://www.zeit.de/digital/internet/2013-05/google-maps-palaestina-israelische-siedlungen>
- Halavais, A. (2009). *Search Engine Society*. Malden, MA: Polity Press.
- Haller, A. (2012). Stellungnahme im Unterausschuss Neue Medien (22), 18. Sitzung am 27.2.2012.
- Hasebrink, U., & Schmidt, J.-H. (2012). Informationsrepertoires der deutschen Bevölkerung. Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 24. Abgerufen von http://www.hans-bredow-institut.de/webfm_send/657
- Herda, J., & Vogelsang, G. (15. Februar 2010). Ausschluss aus Google-News ohne Vorwarnung – Pressefreiheit? Google Produktforen. Abgerufen von <https://productforums.google.com/forum/#!topic/news-de/CoPjkj2DsQ>
- Hoffman-Riem, W. (2009). Grundrechts- und Funktionsschutz für elektronisch vernetzte Kommunikation. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 134(4), S. 513-541.
- Hoffman-Riem, W. (2012). Regelungsstrukturen für öffentliche Kommunikation im Internet. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 137(4), S. 509-544.
- Holznagel, B., & Ricke, T. (2011). § 2 TMG. In G. Spindler & F. Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*. München: Beck.
- House of Representatives (4. Februar 2013). Global Online Freedom Act of 2013 (H.R.491). Abgerufen von <https://govtrack.us/congress/bills/113/hr491/text>
- Hufen, F. (2014). Staatsrecht II – Grundrechte (4. Auflage). München: Beck.
- Introna, L., & Nissenbaum, H. (2000). Shaping the Web: Why the Politics of Search Engines Matter. *The Information Society*, 16(3), S. 169-186. doi: 10.1080/01972240050133634
- Jarren, O., & Wassmer, C. (2012). Persönlichkeitsschutz in der Online-Kommunikation am Beispiel von Social Media-Anbietern. Durch regulierte Selbstregulierung zu einer Kultur der Selbstverantwortung? In W. Berka, C. Grabenwarter, & M. Holoubek (Hrsg.), *Persönlichkeitsschutz in elektronischen Massenmedien. Siebentes Rundfunkforum* (S. 117-145). Wien: Manz.
- Jürgens, P., Stark, B., & Magin, M. (2014). Gefangen in der Filter Bubble? Search Engine Bias und Personalisierungsprozesse bei Suchmaschinen. In B. Stark, D. Dörr, & S. Aufenanger (Hrsg.), *Die Googleisierung der Informationssuche. Suchmaschinen zwischen Nutzung und Regulierung* (S. 89-135). Berlin: de Gruyter.

- Kirsch, C. (13. Februar 2014). Android: Was Google von Samsung und HTC verlangt. ix. Abgerufen von <http://www.heise.de/ix/meldung/Android-Was-Google-von-Samsung-und-HTC-verlangt-2112086.html>
- Klass, N. (2013). Sinnvolles Vervollständigungsinstrument oder manipulative Gerüchteküche? Die Autocomplete-Funktion der Suchmaschine Google und ihre Bewertung durch die Gerichte. Anmerkung zu BGH, Urteil vom 14. Mai 2013 – VI ZR 269/12. *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, 57(7), S. 553-555.
- Kühling, J., & Gauß, N. (2007). Suchmaschinen – eine Gefahr für den Informationszugang und die Informationsvielfalt? *Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht*, 51(12), S. 881-888.
- Kühne, A. I. (2012). *Haftung von Suchmaschinenbetreibern*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Lehmann, K., & Schetsche, M. (2005). *Die Google-Gesellschaft: vom digitalen Wandel des Wissens*. Bielefeld: Transcript-Verlag.
- LG Hamburg (2013). Beschluss vom 16.12.2013, Az. 3 W 129/13 Kart, S. 7.
- Lokshin, P., & Kühl, E. (24. April 2014). Google Maps: Grenzen wie sie gefallen. *Zeit Online*. Abgerufen von <http://www.zeit.de/digital/internet/2014-04/ukraine-krim-google-maps-grenze>
- Lütge, G. (30. April 2014). Schnüffeln verboten. Facebook, Google, Apple. *Die Zeit*, S. 22.
- Machill, M., & Welp, C. (Hrsg.) (2003). *Wegweiser im Netz: Qualität und Nutzung von Suchmaschinen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Maduro, P. (22. September 2009). Schlussantrag vor dem EuGH (zu AdWords), Rs. C-236/08, C-237/08 und C-238/08, Tz. 87 ff.
- Masing, J. (2012). Herausforderungen des Datenschutzes. *Neue Juristische Wochenschrift*, 65(32), S. 2305-2311.
- Meckel, M. (2012). Vielfalt im digitalen Medienensemble. Medienpolitische Herausforderungen und Ansätze. St. Gallen: Institut für Medien- und Kommunikationsmanagement, Universität St. Gallen.
- Meyer, S. (2014). Google: AGB sind immer noch unwirksam. *Kommunikation & Recht*, 17(2), S. 90-93.
- Micklitz, H.-W., & Schirmbacher, M. (2011). § 6 TMG. In G. Spindler & F. Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*. München: Beck.
- Mowshowitz, A., & Kawaguchi, A. (2002). Assessing bias in search engines. *Information Processing and Management*, 38(1), S. 141-156.

- Neuberger, C., & Lobigs, F. (2010). Die Bedeutung des Internets im Rahmen der Vielfaltsicherung. Gutachten im Auftrag der Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienrecht (KEK). Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Bd. 43.
- Paal, B. (2011). Netz- und Suchmaschinenneutralität im Wettbewerbsrecht. *AfP Medien- und Kommunikationsrecht*, 38(6), S. 521-532.
- Pan, B., Hembrooke, H., Joachims, T., Lorigo, L., Gay, G., & Granka, L. (2007). In Google We Trust: Users' Decisions on Rank, Position, and Relevance. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 12(3), S. 801-823. doi: 10.1111/j.1083-6101.2007.00351.x
- Pariser, E. (2011). *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You*. London: Penguin.
- Pasquinelli, M. (2010). Googles PageRank. Diagramm des kognitiven Kapitalismus und Rentier des gemeinsamen Wissens. In K. Becker & F. Stalder (Hrsg.), *Deep Search. Politik des Suchens jenseits von Google* (S. 171-180). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Reißmann, O. (23. Oktober 2012). Streit um Suchmaschinen-Steuer: Warum Google am längeren Hebel sitzt. *Spiegel Online*. Abgerufen von <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/warum-google-am-laengeren-hebel-sitzt-a-862624.html>
- Rose, D. E., & Levinson, D. (2004). Understanding user goals in Web search. WWW'04: Proceedings of the 13th international conference on World Wide Web, New York. Abgerufen von <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=988675>
- Röhle, T. (2007). Machtkonzepte in der Suchmaschinenforschung. In M. Machill & M. Beiler (Hrsg.), *Die Macht der Suchmaschinen – The Power of Search Engines* (S. 127-141). Köln: Herbert von Halem.
- Schulz, W. (2008). Von der Medienfreiheit zum Grundrechtsschutz für Intermediäre? Überlegungen zur Entwicklung der Gewährleistungsgehalte von Art. 5 Abs. 1 GG am Beispiel von Suchmaschinen. *Computer und Recht*, 24(7), 470-476.
- Spindler, G., & Nink, J. (2011). § 2 TMG. In G. Spindler & F. Schuster (Hrsg.), *Recht der elektronischen Medien*. München: Beck.
- Stark, B., Magin, M., & Jürgens, P. (2014). Navigieren im Netz – Befunde einer qualitativen und quantitativen Nutzerbefragung. In B. Stark, D. Dörr, & S. Aufenanger (Hrsg.), *Die Googleisierung der Informationssuche. Suchmaschinen zwischen Nutzung und Regulierung* (S. 20-74). Berlin: de Gruyter.

- Thiele, C. (2013). Googles Autocompletefunktion als juristische Herausforderung. IRIS 2013. Abgerufen von <http://www.eurolawyer.at/pdf/IRIS-2013-577-583-Thiele.pdf>
- Valin, F. (4. Mai 2011). Service oder Nachrichtenwert: Google News straft Verbraucherportale ab. *taz*. Abgerufen von <http://www.taz.de/!70158/>
- van Couvering, E. (2010). Search engine bias: the structuration of traffic on the World-Wide Web. Dissertation, London: LSE.
- von Ungern-Sternberg, J. (2009). Schlichte einseitige Einwilligung und treuwidrig widersprüchliches Verhalten des Urheberberechtigten bei Internetnutzungen. *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht*, 111(3-4), S. 369-374.
- Weinberg, G. (5. November 2012). Magic keywords on Google and the consequences of tailoring results. Abgerufen von <http://www.gabrielweinberg.com/blog/2012/11/magic-keywords-on-google-and-the-consequences-of-search-tailoring-results.html>

Empfohlene Zitierung: Rauchfleisch, A., & Mayoraz, J.-F. (2015). Die Rolle von Sina Weibo im „Kampf um die öffentliche Meinung“ in China. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 121-148). doi: 10.17174/dcr.v1.7

Zusammenfassung: Die öffentliche Meinung im Internet gewann für staatliche Akteure in China in den letzten Jahren stark an Bedeutung. Der Staat versucht mittels direkter Regulierung sowie indirekt über Sina Einfluss auf die öffentliche Meinung zu nehmen. Dabei steht der kommerziell geführte Microblogging-Dienst Sina Weibo zwischen den Nutzerinteressen und den Interessen des Staates. Hinzu kommt staatliche Propaganda, die von bezahlten Kommentatoren bis hin zu direkter Präsenz auf Sina Weibo reicht. Im vorliegenden Beitrag wird zunächst auf einer Makroebene die Internetregulierung in China und deren Entwicklung skizziert. Am Beispiel der Diffamierung wird in einer juristischen Analyse aufgezeigt, wie die Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung als effizientes Instrument für den Staat dient, um die öffentliche Meinung zu kontrollieren. Des Weiteren wird analysiert, inwiefern Sina als Betreiber der Plattform die staatliche Regulierung durchsetzt. Eine Darstellung der verschiedenen Propagandastrategien rundet diese Analyse ab.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Adrian Rauchfleisch & Jean-François Mayoraz

Die Rolle von Sina Weibo im „Kampf um die öffentliche Meinung“ in China¹

1 Einführung

Das Internet und insbesondere Social-Media-Plattformen haben in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung für die öffentliche Meinung in China gewonnen (Rauchfleisch & Schäfer, 2014). Da der chinesische Staat darauf bedacht ist, möglichst alle Informationsflüsse zu überwachen, sei dies in gedruckter oder digitaler Form, begann er in den letzten zehn Jahren zunehmend Inhalte auf Social-Media-Plattformen zu regulieren. Dabei bedient er sich ganz verschiedener Instrumente, unter anderem auch solchen, mit denen unerwünschte Blogger weggesperrt werden können (The Guardian, 2014). Mittlerweile haben 618 Millionen Chinesen Zugang zum Internet (China Internet Network Information Center, 2014) und insbesondere *Social Networking Services* (SNS) sind von zentraler Bedeutung, obwohl westliche Anbieter wie Facebook oder Twitter erfolgreich geblockt werden (Canaves, 2011). Dafür entstanden inländische Alternativen, von denen der Microblogging-Dienst *Sina Weibo* (im Folgenden: Weibo) mit durchschnittlich 60 Millionen aktiven Usern pro Tag die populärste Plattform ist (Reuters, 2014).

1 Wir bedanken uns bei den zwei anonymen Gutachtern für ihre hilfreichen Anmerkungen und Kommentare. Man-Ying Liao danken wir für ihre Unterstützung bei der Recherche.

Sie wird deshalb in den letzten Jahren auch verstärkt und offiziell vom Staat durch das People's Daily Media Opinion Monitoring Office (2012) beobachtet.

Die Rahmenbedingungen, in denen die *Sina Corporation* (im Folgenden: Sina) operieren muss, unterscheiden sich jedoch aufgrund des politischen Systems markant von westlichen Märkten. Die kommunistische Partei Chinas proklamiert seit Kurzem wieder den „Kampf um die öffentliche Meinung“ (舆论斗争; Qian, 2013), was sich einerseits in der vermehrten Nutzung von Weibo durch staatliche Akteure und andererseits in verschärften Eingriffen in die Online-Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger widerspiegelt. „Öffentliche Meinung“ bezieht sich dabei nicht auf die durch Umfragen messbare Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger, sondern auf die aggregierten Einstellungen der Bevölkerung zu einem politischen Thema, die sich auf Weibo herauskristallisieren können.

Sina als wirtschaftlicher Akteur mit dem Ziel der Gewinnmaximierung steht in diesem Kontext zwischen der staatlichen Regulierung und den Interessen seiner Nutzerinnen und Nutzer. Als Unternehmen ist Sina auf Werbeeinnahmen angewiesen, die durch hohe Nutzerzahlen und starke Aktivität auf Weibo generiert werden. Obwohl Weibo von Kritikern als unpolitische Unterhaltungsplattform eingestuft wird (Sullivan, 2012), tauchen immer wieder kritische Auseinandersetzungen über politische Sachverhalte unter den am meisten diskutierten Themen auf (Poell, Kloet, & Zeng, 2013). Die starke Regulierung des Internets in China hat nun einen großen Einfluss auf kommerziell geführte Firmen wie Sina, die bestimmte Inhalte auf ihren Plattformen selbst zensurieren müssen. Damit ist die Meinungsfreiheit auch auf der Plattform Weibo bedroht, da Beiträge von Sina-Usern gelöscht werden. Studien zu rechtlichen Einschränkungen in China beziehen sich bisher nur auf klassische Blogs (Wang & Hong, 2010) oder Suchmaschinen (Jiang, 2012). Der Microblogging-Dienst Weibo hingegen wurde noch nicht untersucht, obwohl es eine Plattform ist, auf der sich User bis zu einem gewissen Grad kritisch über politische Themen äußern können (Rauchfleisch & Schäfer, 2014). Hinzu kommt, dass sich Weibo von den bisher analysierten Online-Diensten in seiner Funktionsweise als Social-Media-Plattform stark unterscheidet.

Im Zentrum unserer Analyse steht deshalb die Frage, wie der Staat die öffentliche Meinung auf Weibo zu beeinflussen versucht. Es kann angenommen werden, dass die Internetregulierung einen starken Einfluss auf die Meinungsfreiheit und folglich auf die öffentlich geäußerte Meinung auf Weibo hat. Dabei stellt sich auch die Frage, wie es aus internationaler Sicht um die Rechtmäßigkeit dieser

Regulierung steht. Die Regulierung des Internets hat schließlich auch Auswirkungen auf das Verhalten von Sina selbst. Denn der Einfluss der staatlichen Online-Propaganda hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung gewonnen: Staatliche Funktionäre haben das Potential von Weibo für sich entdeckt und beschreiben es als einen „kostengünstigen, effizienten, schnellen und Image aufbessernden Kanal“ (People’s Daily Online, 2012).²

Um unsere Forschungsfrage zu beantworten, werden wir zunächst die relevanten Akteure (Staat, Weibo, User) vorstellen und deren Beziehungen untereinander beleuchten (Kapitel 2). Anschließend werden wir auf der Makroebene genauer auf die Internetregulierungsmodelle in China eingehen und verschiedene Konzepte aus der Literatur aufarbeiten (Kapitel 3). Anschließend gehen wir auf die verschiedenen staatlichen Instrumente ein, die einen Einfluss auf die öffentliche Meinung auf Weibo haben können. Dabei werden einerseits in einer juristischen Analyse die rechtlichen Aspekte genauer betrachtet, andererseits aber auch die direkte Präsenz staatlicher Akteure auf Weibo. Speziell auf der Ebene der Internetunternehmen kann eine solche Analyse dazu beitragen, eine Antwort auf die Frage zu geben, inwiefern auf Weibo eine Öffentlichkeit existiert (Habermas, 1993), in der sich User frei über unterschiedliche Themen austauschen können, und ob die Kommerzialisierung des Internets in China durch Firmen wie Sina analog zu den USA (McChesney, 2013) als negative Entwicklung betrachtet werden muss.

2 Die Interessen der verschiedenen Akteure

In der folgenden Analyse werden drei verschiedenen Ebenen (Staat, Sina Weibo und Nutzer) abgedeckt (siehe Abbildung 1). Dabei wird nacheinander auf die verschiedenen Instrumente eingegangen, mit denen der chinesische Staat versucht, Einfluss auf die Meinungsfreiheit und den öffentlichen Diskurs über politische Themen auf Weibo nimmt:

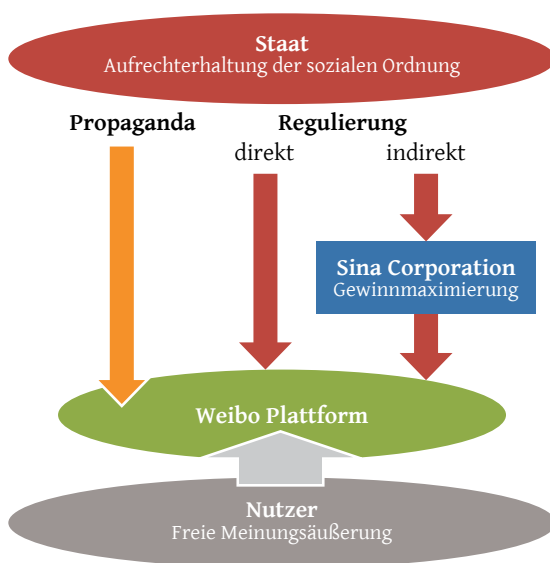
Im *ersten* Schritt wird die staatliche Internetregulierung analysiert, die sowohl Sina als auch die Internetuser direkt betreffen. Die Effektivität der direkten Regulierung der User wird am Beispiel der Diffamierung dargestellt. Dabei liegt der

2 Alle Übersetzungen in dieser Analyse stammen von den Autoren.

Fokus auf der Meinungsfreiheit. Sie stellt eine Grundvoraussetzung für den Austausch und Entwicklung von Meinungen dar (Human Rights Committee, 2011, §2) und ist deswegen zentral für das Zustandekommen der öffentlichen Meinung. Für die Auswahl der relevanten Gesetze und Verordnungen wurde auf den Jahresbericht der Sina Corporation (2013) zurückgegriffen, der alle für Sina relevanten Gesetze auflistet, die eine Gefahr für ihr Geschäftsmodell darstellen. Als NASDAQ-gelistete Firma muss sie alle potentiellen Gewinnwarnungen in ihrem Jahresbericht erwähnen. Diese Regulierung ist für die Meinungsfreiheit insofern relevant, als dass sie die Inhalte auf der Plattform regulieren und einen Einfluss darauf haben, wie Sina mit kritischen Inhalten auf der Plattform umgeht. Es geht also um direkte Regulierungen, die der Staat einsetzt, um Sina und die Bürgerinnen und Bürger zu beeinflussen.

Im zweiten Schritt werden die Auswirkungen der Regulierungen in den Blick genommen. Dabei wird die Zensurpraxis auf Weibo genauer untersucht, indem ein Li-

Abbildung 1: Übersicht über die einzelnen Akteure und Instrumente



Quelle: Eigene Darstellung

teraturreview verschiedener Zensurstudien durchgeführt wird. Mit seiner Zensur der Kommunikation auf Weibo reagiert Sina direkt auf die staatliche Regulierung. Dieser Teil fokussiert also die Beziehung zwischen Sina und seinen Usern.

Im *dritten* Schritt wird schließlich auf die verschiedenen Propagandastrategien des Staates auf Weibo eingegangen, wobei auf offizielle sowie eigens erhobene Daten zurückgegriffen wird. Hier steht also die direkte Beeinflussung der Bürgerinnen und Bürger im Fokus.

Bevor auf die einzelnen Instrumente (und ihre Auswirkungen) eingegangen wird, sollen zunächst die drei Ebenen skizziert werden. Danach folgt eine allgemeine Einleitung ins Thema Internetregulierung, die dann zu der spezifischen Regulierung auf Weibo hinführt.

2.1 *Der chinesische Staat und die öffentliche Meinung*

Der Staat in China ist autoritär strukturiert und strebt hauptsächlich nach der eigenen Machterhaltung, die er des Öfteren als „Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung“ beschreibt. Diese Annahme spiegelt sich zum Beispiel in Chinas jährlichem Sicherheitsbudget wider, das in den letzten drei Jahren das Militärbudget übertroffen hat (Martina, 2014). Die öffentliche Meinung hat in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren stark an Bedeutung zugenommen (Zhao, 2013). Auch Weibo mit seiner Reichweite ist maßgeblich von dieser Entwicklung betroffen und wird von staatlicher Seite als „der Brennpunkt der öffentlichen Meinung“ (People’s Daily Media Opinion Monitoring Office, 2013, S. 11) beschrieben. Deswegen hat auch die Präsenz staatlicher Weibo-Accounts in den letzten Jahren stark zugenommen (People’s Daily Media Opinion Monitoring Office, 2013).

2.2 *Sina und die Gewinnmaximierung*

Sinas Erfolgsgeschichte als kommerziell geführte Internetfirma begann schon 1999 mit der Gründung ihres Online-Portals *sina.com*, das auf die Distribution von Online-Nachrichten spezialisiert ist. Sina war eine der ersten chinesischen Firmen, die im Jahr 2000 an einem ausländischen Aktienmarkt eingetragen wurden, obwohl die Internet-Service-Industrie in China insbesondere bei ausländ-

dischen Investitionen strengen Regulierungen unterliegt (Endeshaw, 2004). Wegen diesen staatlichen Restriktionen entwickelte Sina eine Struktur des *variable interest entity* (VIE), die als „Sina-Model“ bekannt wurde (Roberts & Hall, 2011). Viele andere chinesische Firmen übernahmen diese Struktur, um ausländische Investitionen anzuwerben. Sina ist am NASDAQ als eine auf den Cayman Islands registrierte Firma eingetragen und verfolgt ein *Shareholder Value Modell*, demzufolge es versucht, seine Gewinne zu maximieren.

Kurz vor dem 20. Jahrestag der Studentenproteste auf dem Tian'anmen-Platz wurden im Jahr 2009 Facebook und andere westliche SNS durch eine staatliche Intervention in China gesperrt. Sogar der chinesische Twitter-Klon *Fanfou* wurde vorübergehend ausgeschaltet (Canaves, 2011). Für Sina stellte dieser staatliche Eingriff eine Geschäftsmöglichkeit dar und sie füllten die entstandene Marktlücke mit dem Start von Weibo. Heute ist Weibo eine der populärsten chinesischen SNS mit über 500 Millionen registrierten Accounts und rund 60 Millionen Usern, die den Dienst täglich nutzen (Reuters, 2014; Sina Hubei, 2013).

Weibo kann dabei als ein Mix aus Facebook und Twitter beschrieben werden. Verbindungen können wie auf Twitter unidirektional sein, zusätzlich gibt es aber noch eine Kommentarfunktion, wie sie sich auch auf Facebook findet. Wie bei Twitter sind die Nachrichten jeweils auf maximal 140 Zeichen limitiert, was in der chinesischen Sprache allerdings keine starke Einschränkung darstellt, da einzelne Zeichen jeweils für ein Wort stehen können. Retweets, Likes, Hashtags und Replies sind weitere Elemente, die sich auch auf Twitter und Facebook finden lassen.

2.3 *Sina und die Interessen der User*

Als kommerziell geführte Firma muss Sina die Bedürfnisse seiner User befriedigen, schließlich führt eine hohe Aktivität auf der Plattform zu höheren Werbeeinahmen. Yang (2009) erkannte schon früh die Überschneidung der Nutzerinteressen mit den Interessen kommerziell geführter Firmen: „Between online activism and the market there exists an unusual synergy“ (Yang, 2009, S. 15). Tatsächlich führen manche Kontroversen auch zu mehr Aktivität auf Weibo (Chen, Zhang, & Wilson, 2013), weshalb sie zu einem gewissen Grad von Sina toleriert werden.

Dennoch gibt es einige Forscher, die Weibo kritisch als eine apolitische Plattform beschreiben, auf der die populärsten täglichen Trends Unterhaltung, Klatsch und Tratsch sind (so zum Beispiel Sullivan, 2012). Diesem Befund kann insofern zugestimmt werden, als dass sich viele populäre Themen auf Weibo auf Unterhaltung beziehen; falls sich jedoch ein bedeutsamer Zwischenfall ereignet, landet dieser höchstwahrscheinlich zuoberst auf der Liste der populärsten Themen.³ Gleichwohl konnten Poell et al. (2013) beobachten, dass politisch aufgeladene Themen aus der „Hot Weibo“-Liste verschwanden, obwohl sie der Anzahl der Kommentare und Shares zufolge ganz oben in der Liste hätten erscheinen müssen. Die offizielle Liste von Weibo repräsentiert daher nicht immer die wirklich populärsten Themen; sie wird offenbar manipuliert, um ein Thema bewusst aus dem Fokus der Öffentlichkeit zu nehmen (Custer, 2011). Es liegen bereits einige wenige Studien vor, die das Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer im Falle offenkundiger Zensur untersucht haben (zum Beispiel Chen et al., 2013). Dabei zeigte sich, dass die User auch die zensierten Themen weiterdiskutieren und ihre Meinung frei äußern möchten – speziell zu heiklen politischen Themen (Rauchfleisch & Schäfer, 2014).⁴

3 Internetregulierung in China

3.1 Entwicklung

Palfrey (2010) unterscheidet vier Phasen der Entwicklung der Internetregulierung: *open internet*, *access denied*, *access controlled* und *access contested*. Die ersten drei lassen sich auch in China beobachten, wobei die vierte Phase zum momentanen Zeitpunkt noch nicht erkennbar ist:

Die Phase des *open internet* reichte etwa bis zur Jahrtausendwende und zeichnete sich dadurch aus, dass das Internet weitgehend als eine freie Zone aufgefasst wurde und entsprechende Regulierungen fehlten. Das traf auch auf China zu, wo die ersten Regulierungen für das Internet Anfang der 1990er erlassen wurden, sie

3 Die Funktion ähnelt den Trending Topics bei Twitter. Die in Nachrichten am meisten verwendeten Hashtags werden hier ganz oben auf einer gesonderten Liste angezeigt.

4 Auf Weibo lassen sich zahlreiche Diskussionen über Zensur finden. Nutzer tauschen sich auch offen darüber aus, wie mit Zensur am besten umgegangen werden kann.

sich aber nur auf die technischen Standards bezogen. Die Online-Aktivitäten der User waren keinen staatlichen Einschränkungen unterworfen (Tsui, 2003).

Mit dem technischen Fortschritt und der zunehmenden Anzahl an Internetnutzern kamen um die Jahrtausendwende auch die ersten Regeln für Aktivitäten im virtuellen Raum hinzu, was gemäß Palfrey (2010) die Phase des *access denied* einleitete. Charakteristisch hierfür war, dass ausgewählte Informationen im Internet geblockt bzw. herausgefiltert wurden. Im Jahr 1999 erließ das Ministerium für Radio, Film und TV dann die ersten Regeln, die konkret Online-Inhalte betrafen (Creemers, 2014). Von da an entstand in China ein umfassendes Kontrollsystem für Kommunikation im Internet. China unterhält heute noch ein komplexes Filtersystem, um unerwünschte Informationen auszusortieren. Neue technische Entwicklungen ermöglichen jedoch eine Umgehung des Filtersystems, was die Filterung der Online-Inhalte sehr aufwändig macht (Palfrey, 2010).

Mit der Zeit verfeinerten sich deshalb die staatlichen Kontrollmechanismen: Durch die Anwendung verschiedener Instrumente wurde der Zugang zum Internet und zu Informationen gezielter kontrolliert (Phase des *access controlled*). Neben der Filterung und Sperrung von Online-Inhalten bedient sich China vorwiegend anderer Instrumente wie der Vergabe von Lizenzen, Förderung von vermeintlicher Selbstregulierung und Bekämpfung von Online-Kriminalität (Creemers, 2014). Hinzu kam in jüngster Zeit auch die Einführung des Erfordernisses der Registrierung mit realer Identität (Realname Registration), die von den einzelnen Unternehmen durchgesetzt werden muss (Negro, 2013).

Die vierte Phase der Internetregulierung (*access contested*) lässt sich in China bisher noch nicht beobachten. Eine Voraussage zu machen, ob und wann China in diese Phase eintritt, ist aus heutiger Sicht schwierig. Die Nutzerinnen und Nutzer dort sind die staatliche Kontrolle bereits von Beginn an gewohnt, was die Entwicklung eines kritischen Bewusstseins erschweren kann. Es bleibt daher abzuwarten, ob sie sich in Zukunft für Freiräume im Internet einsetzen werden.

3.2 Regulierungsansätze

Neben dieser chronologischen Betrachtung der Internetregulierung können auch die verschiedenen Regulierungsansätze für das Internet in den Blick genommen werden, mit denen China die Kontrolle über den Informationsfluss

und die rechtliche Regulierung durchzusetzen versucht (Eko, 2001; Solum, 2008). Wie die Entwicklung der Internetregulierung zeigt, verfolgt China im Wesentlichen zwei Regulierungsansätze: Zum einen wird die Kontrolle des Internets als eine nationale Angelegenheit angesehen und manifestiert sich deshalb in entsprechenden Gesetzen. Zum anderen wird auf die „Selbstregulierung“ der Unternehmen im Rahmen ihrer Industrieverbände gesetzt.

Gesetzliche Regulierung

In erster Linie übt der chinesische Staat seine Kontrolle über das Internet mit Hilfe rechtlicher Regulierungsmaßnahmen aus (*rule of law*; Information Office of the State Council, 2010). Der Rechtsstaat ist in China jedoch schwach ausgeprägt; es ist oft unsicher, ob und wie bestimmte Gesetze um- bzw. durchgesetzt werden (Lawrence & Martin, 2013). Diese Unsicherheit betrifft auch und insbesondere die verfassungsrechtlich garantierten Rechte, wie dies später am Beispiel der Meinungsfreiheit gezeigt wird. Ein weiteres Beispiel ist das bereits erwähnte „Sina-Model“, also Strukturen des *variable interest entity* (VIE), die zwar illegal sind, aber in der Praxis bisher dennoch nicht verboten wurden.

Die rechtsstaatlichen Schwächen haben verschiedene Ursachen: Ein Faktor ist die Haltung der Kommunistischen Partei (im Folgenden: Partei) gegenüber ihren eigenen Gesetzen. Die Partei dominiert den chinesischen Staat, indem sie nahezu alle Sitze im Parlament besetzt und die meisten Ämter in den staatlichen Institutionen innehat. Dies ist typisch für das duale Staatssystem in China: Auf der einen Seite legt die Partei die Gesetze fest auf der anderen Seite ist der Staat für die Umsetzung zuständig (Lawrence & Martin, 2013). Entsprechend beschränkt sich die Partei durch ihre eigene Gesetzgebung nicht selbst. Für sie bildet das Recht eher ein Mittel zur Durchsetzung ihrer Ziele (*rule by law*; Lawrence & Martin, 2013).

Zudem weist auch die Gesetzgebung große Schwächen auf: So gab es nach der Jahrtausendwende eine Vielzahl neuer Erlasse, die ganz verschiedene Aspekte des Internets regulierten (Yang, 2013). Diese Entwicklung hält bis heute an, der Umfang der Regulierungen ist dementsprechend nur noch schwer zu überblicken. Zudem sind die Gesetze oft unklar und vage formuliert (Endeshaw, 2004). Diese Mängel in der Rechtssetzung sowie das mangelnde Bewusstsein für Rechtsstaatlichkeit bei der Partei sorgen als Konsequenz für eine Schwächung der Rechtssicherheit in China. Dies erschwert für Internetunternehmen das operative Geschäft, da sie

nur schwer einschätzen können, welche Aktivitäten eine allfällige Haftung auslösen könnten (Sina Corporation, 2013). Aus Sicht des Staates ist diese fehlende Rechtssicherheit jedoch von Vorteil, da er auf diese Weise die Kontrolle über das Internet behält (Solum, 2008). Durch uneindeutige Gesetze und schwache Gerichte erhalten die Behörden einen weiten Ermessensspielraum. So können sie beispielsweise weitgehend frei entscheiden, welche Informationen als Staatsgeheimnis (*state secrets*) qualifiziert werden und deren Verbreitung untersagen bzw. unter Strafe stellen. Der weite Ermessensspielraum verhindert dabei eine gerichtliche Überprüfung der Behördenentscheide (Human Rights in China, 2007).

Vermeintliche Selbstregulierung in China

Neben dem Erlass von rechtsverbindlichen Regeln legt die Regierung nach eigenen Angaben Wert auf eine „Selbstregulierung“ der Internetfirmen (Information Office of the State Council, 2010). Die bedeutendste private Organisation für chinesische Unternehmen in der Internet-Industrie ist die *Internet Society of China* (ISC), die aus über 400 Mitgliedern (Internetfirmen, Universitäten etc.) besteht. Die Eigenständigkeit der ISC ist jedoch umstritten. Im Sinne einer Selbstregulierung werden im Rahmen dieser Organisation Konventionen verabschiedet, die die Internetfirmen dazu anhalten sollen, sich an die Gesetze zu halten (Internet Society of China, 2004). Obwohl diese Konventionen offiziell nicht bindend sind, wirken sie sich bei Lizenzvergaben *de facto* wie eine Vorbedingung aus (Creemers, 2014): Wer sich nicht an die Deklarationen hält, könnte also Schwierigkeiten haben, eine notwendige Lizenz für sein Internetgeschäft zu erhalten. Die ISC untersteht zudem der staatlichen Aufsicht durch das Ministerium für Zivile Angelegenheiten und unter dem Einfluss des Ministeriums für Industrie und Informationstechnologie (Internet Society of China, 2004, Art. 4). In der Literatur wird die ISC daher als ein weiteres Instrument des Staates zur Durchsetzung seiner Regeln gesehen und weniger als eine eigenständige und unabhängige Organisation (Creemers, 2014; Endeshaw, 2004).

Insofern ist fraglich, ob „Selbstregulierung“ zur Beschreibung dieses Regulierungsansatzes wirklich passend ist. Dieser Begriff wird in China, wie auch im Westen, häufig ungenau verwendet, eine allgemein gültige Definition fehlt. Die Ansicht, dass unter Selbstregulierung nur diejenigen Regulierungen fallen, in denen alle Elemente von der Normsetzung bis zur Durchsetzung ohne staatliche

Eingriffe selber erschaffen wurden, wäre noch zu kurz gegriffen (Price, Verhulst, & Morgan, 2013). Im Rahmen einer Selbstregulierung ist ein gewisser Einfluss des Staates auf die Regelsetzung vorhanden, dennoch darf unseres Erachtens davon ausgegangen werden, dass der Inhalt der Regeln im Wesentlichen durch die nicht-staatlichen Akteure selbst (*bottom-up*) geformt wird (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012). Huyse und Parmentier (1990) unterscheiden dabei nach der Intensität der staatlichen Beteiligung: Sie kann sich zum Beispiel auf die Festlegung von formellen oder inhaltlichen Rahmenbedingungen beschränken oder gar private Regeln übernehmen und als allgemein verbindlich erklären. Im Falle der ISC scheint es jedoch, dass sie lediglich die bestehenden Gesetzesvorgaben in die eigenen Deklarationen übernimmt und die Gesetze dadurch für die Mitglieder auch im Rahmen dieser privaten Organisation verbindlich werden. Es handelt sich somit um einen Top-down-Prozess, in dem der Staat die wesentlichen Inhalte der Selbstregulierung bereits bestimmt hat. Es wäre deshalb treffender, von einer *indirekten Regulierung* zu sprechen, in der die ISC als Intermediär zwischen dem Staat und der Internetfirmen fungiert.

3.3 Zwischenfazit

Die chinesische Internetregulierung ist vom Willen des Staates gekennzeichnet, die Online-Kommunikation möglichst umfassend zu kontrollieren. Die Regulierungsmodelle von Solum (2008; Model of National Regulation and Law) und Eko (2001; Gateway Model of Internet Regulation) umschreiben dabei die entsprechenden Regulierungsansätze in China zum jetzigen Zeitpunkt am besten. Hinter dem Ansatz der „Selbstregulierung“ steht dabei eine direkte *Top-down*-Regulierung.

4 Regulierung von Inhalten im Lichte des Rechts auf freie Meinungsäußerung

Im vorangehenden Kapitel wurde dargelegt, dass die Regulierung über das Recht ein wichtiger Ansatz in der chinesischen Internetregulierung darstellt. Der Staat will damit die öffentliche Meinung auf SNS mittels Rechtserlasse beeinflus-

sen bzw. kontrollieren. Als Konsequenz daraus wird die freie Meinungsäußerung der Nutzerinnen und Nutzer im Internet eingeschränkt oder zumindest tangiert. Daher bietet sich eine juristische Würdigung der chinesischen Internetregulierung im Lichte des Rechts auf freie Meinungsäußerung nach dem international anerkannten Verständnis an. Als Beispiel dient uns der Straftatbestand Diffamierung nach Artikel 246 des chinesischen Strafgesetzbuches.

4.1 *Überblick über das Recht auf freie Meinungsäußerung*

Die Meinungsfreiheit ist eines der bedeutendsten Menschenrechte und dient als Grundlage für die Ausübung und Durchsetzung weiterer Menschenrechte (zum Beispiel die Versammlungsfreiheit und die Ausübung politischer Rechte; Human Rights Committee, 2011). Sie wird international in erster Linie durch Artikel 19 des Internationalen Paktes über die Bürgerlichen und Politischen Rechte (UNO-Pakt II; United Nations, 1976) garantiert. China hat den UNO-Pakt II zwar 1998 unterzeichnet, seither aber keine weiteren Schritte zur Ratifikation des Vertrages unternommen. Obwohl China mit der Paraphierung den Vertragstext grundsätzlich anerkennt, ist es durch die mangelnde Ratifikation nicht an den Vertrag gebunden (McDade, 1985). Das Recht auf freie Meinungsäußerung wird jedoch auch in Artikel 35 der Verfassung Chinas anerkannt (National People's Congress, 2004). Artikel 41 der Verfassung manifestiert zudem explizit das Recht der Bürgerinnen und Bürger, die staatlichen Organe und Funktionäre zu kritisieren bzw. Verbesserungsvorschläge einzubringen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass der UNO-Pakt II von einer großen Anzahl Staaten ratifiziert wurde, rechtfertigt sich eine Analyse auf der Grundlage von Artikel 19 UNO-Pakt II, der uns hier als internationaler Maßstab dienen soll.

Artikel 19 im UNO-Pakt II schützt jegliche Form der Kommunikation. Die Reichweite von Artikel 19 ist daher sehr weit und erfasst alle Arten von Informationen, die irgendwie kommuniziert werden. Der weite Schutzbereich von Artikel 19 gilt jedoch nicht absolut, weil berechnigte Interessen wie zum Beispiel die Integrität anderer Personen oder die Sicherheit des Staates entgegenstehen können (Moeckli, Shah, & Sivakumaran, 2014). Deshalb kann das Recht auf freie Meinungsäußerung unter gewissen Voraussetzungen eingeschränkt werden (Human Rights Committee, 2011). Diese Voraussetzungen sind in Artikel 19, Absatz 3

formuliert: So bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, einem öffentlichen Interesse und der Verhältnismäßigkeit. Das öffentliche Interesse wird in Artikel 19, Absatz 3, Lit. a und b näher ausgeführt und gilt als abschließend (Human Rights Committee, 2011). Es handelt sich namentlich um den Schutz der Rechte Anderer und um den Schutz der nationalen Sicherheit, öffentlichen Ordnung und Gesundheit sowie Moral. Steht eine Maßnahme im öffentlichen Interesse, so muss sie des Weiteren notwendig und verhältnismäßig sein. Insgesamt ist bei der Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung jedoch Vorsicht geboten, da die Gefahr besteht, dass die vorgebrachten Rechtfertigungsgründe dieses Freiheitsrecht aushöhlen könnten (Moeckli et al., 2014).

Auch die chinesische Verfassung beschränkt das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dies geschieht allerdings nicht in der gleichen Form wie in Artikel 19. Einschränkungen finden sich in den Artikeln 51 bis 55, in denen den Bürgerinnen und Bürgern grundsätzlich die Pflicht auferlegt wird, die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung zu wahren bzw. nicht zu gefährden. Auffallend dabei ist, dass die chinesische Verfassung bei der Einschränkung von Freiheitsrechten keine Verhältnismäßigkeitsprüfung kennt.

4.2 Diffamierung in Sozialen Medien als Grund zur Einschränkung der Meinungsfreiheit

Ein möglicher und in China oft vorgebrachter Grund zur Einschränkung der Meinungsfreiheit stellt die Diffamierung dar. Unter Diffamierung wird generell eine Aussage verstanden, die gezielt die Reputation der betroffenen Person in der Öffentlichkeit schädigen soll (Smith, 2002). Es ist allgemein anerkannt, dass Normen betreffend Diffamierung auch im Kontext von SNS gelten (Herbeck, 2013). Die zivilrechtlichen und insbesondere strafrechtlichen Konsequenzen, die solche Äußerungen nach sich ziehen können, schränken eine freie Meinungsäußerung grundsätzlich ein.

Öffentliche Beleidigungen, üble Nachrede und die Verbreitung von Falschinformationen, um Personen zu schädigen, sind in China nach Artikel 246 des chinesischen Strafgesetzbuches strafbar (National People's Congress, 1997). Schwerwiegende Fälle von Diffamierungen werden offiziell, das heißt ohne Antrag durch die betroffene Person, vom Staat verfolgt und mit bis zu drei Jahren Gefängnis

bestraft. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass strafrechtliche Verfolgungen infolge von Anschuldigungen der Diffamierung international rückläufig sind (Moeckli et al., 2014).

Das höchste Gericht Chinas hat sich im September 2013 in einer aufsehenerregenden Auslegung zu Artikel 246 zum Begriff „schwerwiegende Fälle“ (The Supreme People’s Court of China, 2013) im Bereich der Sozialen Medien geäußert (Human Rights Watch, 2013). Es hielt fest, dass diffamierende Anzeigen, die auf Microblogs oder anderen sozialen Medien erfolgen, als schwerwiegende Fälle beurteilt werden, wenn diese Aussagen entweder 5.000 Mal angezeigt oder 500 Mal geteilt wurden. Somit stellt sich die Frage, inwiefern diese Auslegung aus Sicht von Artikel 19 im UNO-Pakt II einen Eingriff in das Recht auf freie Meinungsäußerung darstellt. Dabei bleibt die Frage, wie ein Gericht im Einzelfall eine Aussage als diffamierend wertet, außen vor. Problematisch ist vor allem, dass als diffamierend qualifizierte Aussagen aufgrund der neuen höchstrichterlichen Auslegung wohl zu Unrecht als schwerwiegende Fälle behandelt werden und damit die freie Meinungsäußerung weiter eingeschränkt wird.

Mit der Verankerung der Diffamierung in Artikel 246 des chinesischen Strafgesetzbuches besteht eine gesetzliche Grundlage zur Einschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung. Sinn und Zweck eines strafrechtlichen Diffamierungstatbestandes ist der Schutz der Rechte anderer Personen. Dies entspricht einem öffentlichen Interesse, das in Artikel 19, Absatz 3, Lit. a im UNO-Pakt II erwähnt ist. Unter Berücksichtigung der erwähnten Interpretationsleitlinien scheint jedoch die Verhältnismäßigkeit der Anwendung von Artikel 246 im Bereich der sozialen Medien problematisch zu sein. Bei der Verhältnismäßigkeit wird geprüft, ob eine Maßnahme zur Einschränkung der freien Meinungsäußerung geeignet und erforderlich ist sowie ob sie einem überwiegenden öffentlichen Interesse dient (Human Rights Committee, 2011). Beim Letzteren ist eine Abwägung zwischen dem privaten Interesse an der freien Meinungsäußerung und dem öffentlichen Interesse am Schutz der Rechte Dritter vorzunehmen.

Fraglich ist also zunächst, ob die Einführung einer numerischen Schwelle für die Schwere der Strafbarkeit geeignet und erforderlich ist, dem oben genannten öffentlichen Interesse zu dienen. Diese Frage kann offen gelassen werden, da hier die Ansicht vertreten wird, dass eine Abwägung zwischen dem privaten und dem öffentlichen Interesse missachtet wird. Bei rund 60 Millionen Usern pro Tag liegt die Schwelle von 5.000 Klicks bzw. 500 Weitergaben verhältnismäßig

niedrig. Wenn ein Beitrag eines Users als diffamierend qualifiziert wird, besteht vor dem Hintergrund dieser numerischen Vorgaben ein großes Risiko, dass der Beitrag zugleich eine schwerwiegende Verletzung von Artikel 246 darstellt. Es ist davon auszugehen, dass viele User dieses Risiko scheuen und im Zweifelsfall auf einen umstrittenen Beitrag verzichten. In der Praxis sieht man dies am markanten Rückgang der Beiträge auf Weibo (The Telegraph, 2014). Daher beurteilen wir die höchstrichterliche Auslegung als eine unverhältnismäßige Maßnahme, das öffentliche Interesse zu schützen, da die privaten Interessen der Nutzerinnen und Nutzer ignoriert wurden.

4.3 Zwischenfazit

China erkennt sowohl in seiner Verfassung als auch durch die Paraphierung des UNO-Pakt II grundsätzlich das Recht auf freie Meinungsäußerung an. Aus Sicht des internationalen Menschenrechtsschutzes besteht allerdings ein Problem darin, dass China bei der Einschränkung dieses Rechts die Verhältnismäßigkeit außer Acht lässt. Damit erhält der Staat ein effektives Instrument bei der Steuerung der öffentlichen Meinung, da er die privaten Interessen ignorieren kann. In der Praxis bestätigt sich dies, indem die Verfolgung von Microbloggern aufgrund von angeblich diffamierenden Aussagen ein effektives Instrument zu sein scheint (The Guardian, 2014). Die neue höchstrichterliche Auslegung vereinfacht zudem die Qualifikation einer diffamierenden Aussage als ein schwerwiegender Fall und ermöglicht es den Behörden dadurch, die Taten von sich aus zu verfolgen. Zudem können die Gerichte auf dieser Grundlage höhere Strafen fällen.

5 Umsetzung der staatlichen Vorgaben

Aufgrund der in den vorherigen Abschnitten behandelten Regulierungen muss Sina auf seiner Plattform selbst zensieren, da sonst staatliche Eingriffe drohen. In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen die Regulierungen auf das Zensurverhalten von Sina auf Weibo hat. Denn da der Staat jederzeit eingreifen kann, falls Weibo gegen die Regulierungen verstößt, ist Zensur durch Sina auf Weibo eine übliche Praxis. Westliche Plattformen sind

bis heute durch die *Great Firewall of China* geblockt und einheimische Plattformen wie Fanfou wurden in der Vergangenheit sogar ausgeschaltet (Canaves, 2011). Auch auf Weibo wurde 2012 temporär die Kommentarfunktion für drei Tage gesperrt, damit Gerüchte und andere illegale Inhalte gelöscht werden konnten (Chao, 2012).

Eine Reihe von Studien untersuchte bisher die Funktionsweise von Zensur auf Weibo (Bamman, O'Connor, & Smith, 2012; Chen et al., 2013; Fu, Chan, & Chau, 2013; King, Pan, & Roberts, 2013; Zhu, Phipps, Pridgen, Crandall, & Wallach, 2013). Um unsere Forschungsfrage beantworten zu können, analysieren wir diese Studien in Form eines Literaturreviews mit einem speziellen Fokus auf die Auswirkungen auf die Meinungsfreiheit (siehe Tabelle 1).

- In einer der ersten Studien untersuchten Bamman et al. (2012) den Unterschied zwischen heiklen Themen auf Twitter und Weibo. Dabei stellten sie fest, dass diejenigen Keywords, die in der Suchfunktion von Weibo geblockt wurden, auf Twitter parallel weiterhin lebhaft diskutiert wurden. Außerdem zeigte sich, dass gewisse Regionen wie beispielsweise Tibet stärker von Zensur betroffen sind.
- King et al. (2013) analysierten gleich mehrere SNS in China. Dabei zeigte sich, dass Nachrichten mit Kritik am Staat bis zu einem gewissen Grad zugelassen werden; Nachrichten mit Aufrufen oder mit Kommentaren zu einem öffentlichen Protest hingegen wurden stark zensiert.
- Fu et al. (2013) untersuchten den Einfluss der *Real Name Registration Policy* auf das Verhalten der User auf Weibo. Ein signifikanter Einfluss konnte dabei nicht festgestellt werden. Dieses Ergebnis ist jedoch wenig überraschend, da Sina diese Policy gar nicht aktiv durchsetzt (Sina Corporation, 2013).
- Zhu et al. (2013) untersuchten in ihrer Studie, wie schnell Beiträge zensiert werden. Rund 30 Prozent aller Nachrichten mit heiklem Inhalt werden demnach innerhalb der ersten halben Stunde nach der Veröffentlichung gelöscht. Allerdings gab es auch Anzeichen dafür, dass die Nutzerinnen und Nutzer die Zensur aktiv zu umgehen versuchen, indem sie Synonyme für die zensierten Wörter verwendeten.

Tabelle 1: Übersichtstabelle der Zensurstudien

	Bamman et al., 2012	King et al., 2013	Fu et al., 2013	Zhu et al., 2013	Chen et al., 2013
Plattformen	Weibo & Twitter	Social Media in China	Weibo	Weibo	Weibo
Fokus	Zensierte Themen	Inhalt zensierter Nachrichten	Einfluss der Real Name Registry	Geschwindigkeit der Zensur	Verhalten der User auf Zensur
Methode und Sampling	N = 56,95 Millionen Nachrichten von der Public Timeline; spätere Überprüfung, ob die Nachricht noch existiert	N = 3,67 Millionen Nachrichten von 1.382 verschiedenen Webseiten; Analyse eines Subsamples	N = 111 Millionen Weibo-Nachrichten; Analyse eines Subsamples	N = 2,38 Millionen Nachrichten von gefährdeten 3.500 User-Timelines	N = 36,5 Millionen Nachrichten von 280.250 Usern
Zensurrate	Nachrichten mit heiklen Themen 17,4% zensiert; insgesamt 16,3%	Nachrichten mit heiklen Themen 24% zensiert; insgesamt 13%	Spezifische Keywords werden stärker zensiert	Insgesamt 12% zensiert	Insgesamt 1% zensiert
Meinungsfreiheit Contra	Manche Themen können nicht diskutiert werden	Nachrichten, die zu öffentlichen Protesten aufrufen, werden gelöscht	Manche User schreiben weniger seit der Einführung der Policy	30% aller heiklen Nachrichten werden innerhalb von 5-30 Minuten gelöscht; 90% innerhalb von 24 Stunden	Stars auf Weibo werden stärker zensiert
Meinungsfreiheit Pro	Heikle Keywords sind nur über die Suchfunktion geblockt, sie existieren aber weiter in den Nachrichten	Kritische Nachrichten sind bis zu einem gewissen Grad toleriert	Aggregierte Daten zeigen keinen Einfluss der Real Name Registry Policy	Sina hält eine Balance: Nicht alle Nachrichten mit heiklen Keywords werden gelöscht	Zensur stoppt die Debatten über heikle Themen nicht, die User passen sich aktiv an

- In einer der jüngsten Studien untersuchten Chen et al. (2013), wie User auf Zensur reagieren. Es zeigte sich, dass als Reaktion auf die Zensur spezifischer Keywords Neologismen, Homophone und Homographie verwendet wurden, um die Zensur zu umgehen und weiter über das Thema diskutieren zu können. Zensur kann in extremen Fällen sogar eine Debatte zusätzlich noch anheizen. Eine weitere Erkenntnis war, dass nur Nachrichten inklusive aller angehängten Kommentare gelöscht werden, einzelne Kommentare jedoch nicht.

Die unterschiedlichen Zensurraten in den Studien lassen sich durch die verschiedenen Stichprobenziehungen erklären. Bamman et al. (2012) beobachteten zum Beispiel eine Gesamtrate von 16,3 Prozent, wobei sie sich ebenso wie King et al. (2013) ausschließlich auf Nachrichten mit heiklen Inhalten beschränkten. Chen et al. (2013) stellten in ihrer Stichprobe hingegen eine Zensurrate von lediglich einem Prozent fest. Hierbei handelt es sich wohl um die realistischste Schätzung, da sie auf einer generellen Stichprobe von Weibo-Nachrichten über einen längeren Zeitraum basiert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass auf Weibo zensiert wird, die Nutzerinnen und Nutzer sich darüber aber im Klaren sind und versuchen, diese Zensur zu umgehen. Auch wenn die zeitnahe Zensur sicherlich einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die öffentliche Meinung auf Weibo hat, gelingt es beispielsweise Usern wie Zuoyeben, einem der populärsten User auf Weibo (Sina Technology, 2012), innerhalb kürzester Zeit kritische Nachrichten einem Massenpublikum zugänglich zu machen. So wurde unter anderem sein kritischer Beitrag über den chinesischen Politiker Bo Xilai noch vor der Zensur innerhalb von zwölf Minuten mehr als 2.000 Mal geteilt (Rauchfleisch & Schäfer, 2014).

Bemerkenswert ist in diesem Kontext ein Ergebnis von Zhu et al. (2013): Sie kommen in ihrer Studie zu dem Schluss, dass Sina nur so viel zensiert, um den staatlichen Regulierungsvorgaben zu entsprechen. Denn bei einer zu starken Zensur würden sich die Nutzerinnen und Nutzer wahrscheinlich von Weibo abwenden und auf andere Anbieter ausweichen, obwohl diese den gleichen Regulierungen unterliegen. Trotzdem bleibt es jedem Betreiber selbst überlassen, wie stark er die staatliche Regulierung umsetzt. Das Beispiel Fanfou/Weibo zeigt, dass in kürzester Zeit ein anderer Anbieter eine Marktlücke schließen kann. Entsprechend scheint das Hauptziel der Zensur vor allem der Schutz vor einer Abschaltung der Plattform zu sein, während gleichzeitig versucht wird, den Nutzern eine

Plattform zu bieten, auf der sie sich relativ frei äußern können (Hui & Rajagopalan, 2013). Aus der Sicht des Staates ist die Verwendung der indirekten Regulierung über Sina dementsprechend nur begrenzt effektiv. Auch wenn Weibo nicht ernsthaft als freie Plattform bezeichnet werden kann, so haben die Nutzer dort immerhin einen gewissen Spielraum für freie Meinungsäußerung.

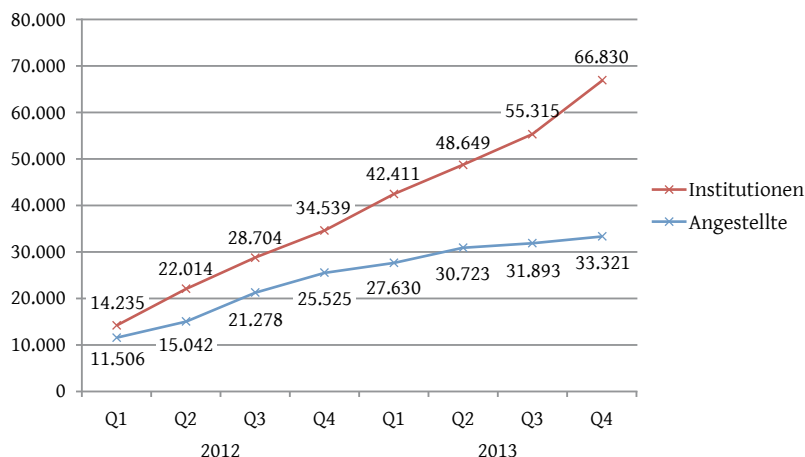
6 Propaganda auf Weibo

Neben der Zensur war Propaganda schon immer ein staatliches Instrument, um die öffentliche Meinung im Internet zu beeinflussen. Mit dem Aufkommen von SNS hat klassische Propaganda jedoch an Wirkung verloren, wie eine experimentelle Studie zeigte (Tang & Huhe, 2014). Eine typische Strategie, die in den letzten acht Jahren deshalb an Bedeutung gewonnen hat, ist der Einsatz bezahlter Online-Kommentatoren, die versuchen, die öffentliche Meinung zu manipulieren (Hung, 2010). Diese so genannte *50 Cent Party* (五毛党)⁵ versucht, im Falle kritischer Ereignisse die öffentliche Meinung zu lenken. Die bezahlten Kommentatoren schätzen ihren Einfluss auf Online-Debatten selbst als sehr groß ein (Ai, 2012). Allerdings ist zu erwarten, dass sich diese Strategie langfristig als ineffizient erweisen wird, da immer wieder neue Fake-Accounts erstellt werden müssen, was den Aufbau von Reputation sowie einer hohen Followerzahl und damit auch die Glaubwürdigkeit der bezahlten Kommentatoren stark einschränkt (Zhang, 2010). Dass sich die Nutzerinnen und Nutzer immer wieder über die Kommentare der *50 Cent Party* beschwerten, zeigt, dass zumindest erfahrene User auf Weibo bezahlte Kommentatoren identifizieren können.

Als Reaktion darauf versucht der Staat deshalb, vermehrt offizielle Präsenzen auf Weibo zu etablieren. Der Generalsekretär des *People's Daily Media Opinion Monitoring Office*, Zhu Huaxin, sagt dazu, der Staat habe „das Mikrophon im Internet zurückerobert“ (People's Daily Media Opinion Monitoring Office, 2013). Parteifunktionäre sehen ein großes Potential in Weibo (People's Daily Online, 2012) und mit der starken Wachstumsrate neuer offizieller Accounts in den letzten zwei Jahren (siehe Abbildung 2) scheint diese Strategie auf den ersten Blick auch auf-

5 Der Name ist eine Anspielung auf den Lohn, den sie für jede verfasste Nachricht bezahlt bekommen.

Abbildung 2: Anzahl staatlicher Accounts auf Weibo in den Jahren 2012 und 2013



zugehen. Speziell seit dem 18. *People's Congress* im letzten Quartal 2012 hat die Anzahl der institutionellen Accounts stark zugenommen. Es ist anzunehmen, dass diese Accounts alleine schon aufgrund ihrer großen Anzahl einen starken Einfluss auf die öffentliche Meinung auf Weibo haben werden.

Obwohl die Anzahl staatlicher Weibo Accounts in den letzten zwei Jahren stetig angestiegen ist und staatliche Vertreter die Strategie schon jetzt als großen Erfolg anpreisen, muss sich allerdings erst noch zeigen, ob wirklich eine Weiterentwicklung der unidirektionalen Top-Down-Kommunikation stattgefunden hat, die bisher nur von einem kleinen Publikum wahrgenommen wird.




Vergleich: Erfolg staatlicher Weibo-Accounts

Um exemplarisch zu überprüfen, wie einflussreich offizielle Accounts sind, wurden zwei der erfolgreichsten staatlichen politischen Accounts auf Weibo – der Account des Außenministeriums „Außenpolitik Experte“ (外交小灵通) und der Account des Obersten Volksgerichtshofes (最高人民法院) mit dem Account des populären Users Zuoyeben (作业本) verglichen (siehe Tabelle 2). Analysiert wurden die jeweils 20 letzten Nachrichten der drei Accounts. Dabei zeigte sich, dass

sie sich insbesondere hinsichtlich der Anzahl an Shares und Kommentaren signifikant voneinander unterscheiden. Zuoyebens Nachrichten werden signifikant häufiger geteilt und öfter kommentiert als die Nachrichten der staatlichen Accounts – und das, obwohl diese durchaus viele Follower haben. Demnach gelingt es den staatlichen Accounts nicht, eines der spezifischen Charakteristika von SNS (Viralität) für sich zu nutzen. Stattdessen wird offenbar eine eher traditionelle PR-Strategie verfolgt (Liu, Bjorksten, Shen, & Zhou, 2012).

Eine Analyse der Inhalte zeigt, dass der „Außenpolitik Experte“ in praktisch allen Nachrichten über Besuche ausländischer Würdeträger berichtet. Die am häufigsten geteilte Nachricht sind Neujahrsglückwünsche (204 Shares; 77 Kommentare). Der Oberste Volksgerichtshof veröffentlicht hingegen größtenteils offizielle Mitteilungen des Gerichts. Der am häufigsten geteilte Beitrag bezieht sich hier auf einen Jahresbericht des Gerichts (1.804 Shares; 117 Kommentare).

Tabelle 2: Vergleich zwischen den populärsten Accounts

	Oberster Volksgerichtshof	Außenpolitik- Experte	Zuoyeben
			
Follower	2.075.608	6.494.118	7.579.104
Shares pro Nachricht			
M(SD)	468,60 (414,56)	30,95 (47,59)	8.703,20 (9.463,61)
min; max	122; 1.804	3; 204	1.845; 43.607
(F(2, 57) = 15.96, p< .001)			
Kommentare pro Nachricht			
M(SD)	36,25 (30,43)	12,20 (19,98)	6.186,95 (10.339,68)
min; max	4; 117	0; 77	1.071; 48.177
(F(2, 57) = 7.11, p< .01)			

Anmerkung: n=20, die neusten Nachrichten pro Account erhoben im Januar 2013

Im Gegensatz dazu schreibt Zuoyeben vorwiegend über den Alltag in der chinesischen Gesellschaft, aber es tauchen auch immer wieder politische und kritische Beiträge auf (Sina Technology, 2012). In der Stichprobe finden sich sogar zwei Beiträge, die sich so einzustufen lassen. Beide Nachrichten wurden über 15.000 Mal geteilt und über 5.000 Mal kommentiert. Gerade bei politischen Themen ist der Einfluss von Zuoyeben auf andere User also nicht zu unterschätzen.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass staatliche Akteure in China noch weit davon entfernt sind, mit ihren Weibo-Accounts einen ernst zu nehmenden Einfluss auf die öffentliche Meinung im chinesischen Internet zu nehmen. Die Prognosen der staatlicher Akteure hinsichtlich des Erfolgs ihrer Accounts erscheinen im Lichte dieser Erkenntnis ungerechtfertigt optimistisch.

7 Fazit

Die Analyse der staatlichen Instrumente zeigt, dass die direkte Regulierung ein effektives Instrument sind, um den Informationsfluss zu kontrollieren und die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Der vorliegende Beitrag hat zwar nur die Einschränkung der Meinungsfreiheit durch die Anschuldigung der Diffamierung in den Blick genommen, ähnliche Überlegungen können aber auch bei Themen der nationalen Sicherheit, Staatsgeheimnissen (Human Rights in China, 2007) oder bei der Einführung von Identitätsnachweisen (Tsui, 2003) angestellt werden. Da China das Recht auf freie Meinungsäußerung grundsätzlich anerkennt, sollten künftige Studien daher gezielt prüfen, mit welchen gesetzlichen Mitteln der Staat dieses Recht einschränkt und wie diese im internationalen Kontext zu beurteilen sind. Daraus könnten sich Erkenntnisse ableiten, ob die hier gezeigte unverhältnismäßige Einschränkung bewusst als Machtinstrument eingesetzt wird, oder ob in China eher das Bewusstsein für einen Interessensausgleich zwischen staatlichen Interessen und Nutzerinteressen fehlt. Letzteres führt schließlich zu der Frage, inwiefern China der Spagat zwischen der Kontrolle der öffentlichen Meinung und der Wahrung des Rechts auf freie Meinungsäußerung gelingen kann.

Um Gewinne zu erzielen, sind Firmen wie Sina auf ihre User angewiesen und können staatliche Eingriffe nur bedingt verkraften. Dies zeigt sich etwa darin, dass die indirekte Regulierung – zum Beispiel durch Selbstzensur oder die *Real Name Registration Policy* – von Sina nicht konsequent durchgesetzt wird. Der Staat

hingegen erschafft eine Atmosphäre der rechtlichen Unsicherheit, was ihm Kontrolle und Macht verleiht. Eine solche rechtlich unsichere Situation erschwert die operativen Bedingungen für kommerziell geführte Firmen in China.

Bezüglich der Propaganda auf Weibo lässt sich festhalten, dass diese Entwicklung noch in den Kinderschuhen steckt, da die Spezifika der SNS noch nicht gezielt genutzt werden. Allerdings stützt sich dieser Befund lediglich auf einen Vergleich von drei Accounts, um einen ersten Einblick zu erhalten. Hilfreich wären dementsprechend weitere Studien mit einer größeren Stichprobe, die die Entwicklung staatlicher Accounts über einen längeren Zeitraum in den Blick nehmen.

Auch wenn sich im chinesischen Internet keine ideale Öffentlichkeit herausbilden kann, so zeigt sich doch, dass zum einen kommerziell orientierte Anbieter wie Weibo gewisse Freiheiten zulassen und die User zum anderen auf die staatlichen Zensurmaßnahmen reagieren und sich entsprechend darauf einstellen. Diese Konstellation steht dabei im Gegensatz zu einem westlich geprägten Verständnis, demzufolge die Kommerzialisierung der Öffentlichkeit eine negative Entwicklung sei (Habermas, 1993; McChesney, 2013). Die Ausgangslage für eine solche Schlussfolgerung ist speziell in autoritären Ländern eine andere als in westlichen. So führt die Kommerzialisierung des Internets in China zu Freiheiten, so lange ein freier und kompetitiver Markt besteht. So existieren mit Tencents Weibo und Weixin subsidiäre SNS, zu denen die Nutzerinnen und Nutzer in China wechseln können, sollte Weibo zu restriktiv werden.

Von solchen Restriktionen betroffen sind insbesondere inländische Firmen, die sich auf den chinesischen Markt konzentriert haben und damit gezwungen sind, sich zwischen den Vorgaben des chinesischen Staates und den Interessen ihrer Nutzer zu bewegen. Westliche Firmen wie Google können den Markt hingegen entweder wieder verlassen oder aber sich den staatlichen Richtlinien in China beugen, da sie außerhalb von China noch andere Einnahmequellen haben. McChesneys (2013) kritische Analyse der Kommerzialisierung des Internets trifft also auf die USA mit ihren Oligopolen zu, in autoritären Ländern führt die Kommerzialisierung jedoch zu positiven Effekten hinsichtlich politischer Freiheiten.

Adrian Rauchfleisch, M.A. ist Doktorand am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung an der Universität Zürich

Jean-François Mayoraz, MLaw ist Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Wirtschaftsvölkerrecht an der Universität Zürich

Quellenverzeichnis

- Ai, W. (2012). China's Paid Trolls: Meet the 50-Cent Party. Abgerufen von <http://www.newstatesman.com/politics/politics/2012/10/china%E2%80%99s-paid-trolls-meet-50-cent-party>
- Bamman, D., O'Connor, B., & Smith, N. (2012). Censorship and deletion practices in Chinese social media. *First Monday*, 17(3). doi: 10.5210%2Ffm.v17i3.3943
- Canaves, S. (2011). China's social networking problem. *Spectrum, IEEE*, 48(6), 74-77. doi: 10.1109/MSPEC.2011.5779799
- Chao, L. (2012). Sina, Tencent Shut Down Commenting on Microblogs. Abgerufen von <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303816504577314400064661814>
- Chen, L., Zhang, C., & Wilson, C. (2013). Tweeting Under Pressure: Analyzing Trending Topics and Evolving Word Choice on Sina Weibo. In M. Muthukrishnan, A. El Abbadi, & B. Krishnamurthy (Hrsg.), *COSN '13 Proceedings of the first ACM conference on Online social networks* (S. 89-100). New York: ACM.
- China Internet Network Information Center (2014). Jīchǔ shùjù [Basisdaten]. Abgerufen von <http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/jcsj/>
- Creemers, R. (2014). The Privilege of Speech and New Media: Conceptualizing China's Communications Law in the Internet Era. SSRN. doi: 10.2139/ssrn.2379959
- Custer, C. (2011). Sina Weibo Backs Off on Train Crash Topic. Abgerufen von <http://www.techinasia.com/sina-weibo-backs-off-on-train-crash-topic/>
- Eko, L. (2001). Many Spiders, One Worldwide Web: Towards a Typology of Internet Regulation. *Communication Law and Policy*, 6(3), 445-484. doi: 10.1207/S15326926CLP0603_02
- Endeshaw, A. (2004). Internet Regulation in China: The Never-ending Cat and Mouse Game. *Information & Communications Technology Law*, 13(1), 41-57. doi: 10.1080/1360083042000190634
- Fu, K.-w., Chan, C.-h., & Chau, M. (2013). Assessing Censorship on Microblogs in China: Discriminatory Keyword Analysis and the Real-Name Registration Policy. *Internet Computing, IEEE*, 17(3). doi: 10.1109/MIC.2013.28
- Habermas, J. (1993). *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Herbeck, D. A. (2013). Swimming in Cyber-Cesspools: Defamation Law in the Age of Social Media. In S. J. Drucker & G. Gumpert (Hrsg.), *Regulating social media. Legal and ethical considerations* (S. 44-64). New York et al.: Peter Lang.
- Hui, L., & Rajagopalan, M. (2013). At Sina Weibo's censorship hub, China's Little Brothers cleanse online chatter. Abgerufen von <http://www.reuters.com/article/2013/09/12/us-china-internet-idUSBRE98A18Z20130912>
- Human Rights Committee (2011), General Comment No. 34, Article 19, Freedoms of opinion and expression, CCPR/C/GC/34. Abgerufen von <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/GC34.pdf>
- Human Rights in China (2007). State Secrets: China's Legal Labyrinth. Abgerufen von http://www.hrichina.org/sites/default/files/PDFs/State-Secrets-Report/HRIC_StateSecrets-Report.pdf
- Human Rights Watch (2013). China: Draconian Legal Interpretation Threatens Online Freedom. Abgerufen von <http://www.hrw.org/news/2013/09/13/china-draconian-legal-interpretation-threatens-online-freedom>
- Hung, C.-F. (2010). China's Propaganda in the Information Age: Internet Commentators and the Weng'an Incident. *Issues and Studies*, 46(4), 149-180.
- Huyse, L., & Parmentier, S. (1990). Decoding codes: The dialogue between consumers and suppliers through codes of conduct in the European Community. *Journal of Consumer Policy*, 13(3), 253-272. doi: 10.1007/BF00411510
- Information Office of the State Council (2010). The Internet in China. Abgerufen von <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN042565.pdf>
- Internet Society of China (2004). By-law for Internet society of China. Abgerufen von http://www.isc.org.cn/english/About_Us/Bylaw/
- Jiang, M. (2012). Internet companies in China: Dancing between the party line and the bottom line. *Asie. Visions*, 47. Abgerufen von http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1998976
- King, G., Pan, J., & Roberts, M. E. (2013). How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression. *American Political Science Review*, 107(02), 326-343. doi: 10.1017/S0003055413000014
- Lawrence, S. V., & Martin, M. F. (2013). Understanding China's Political System. Abgerufen von <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41007.pdf>

- Liu, S., Bjorksten, J., Shen, F., & Zhou, J. (2012). Creating a Weibo That Supports Your Business. MSL China Executive Whitepaper. Abgerufen von <http://de.slideshare.net/mslgroup/creating-a-weibo-that-supports-your-business>
- Martina, M. (2014). China withholds full domestic-security spending figure. Abgerufen von <http://www.reuters.com/article/2014/03/05/us-china-parliament-security-idUSBREA240B720140305>
- McChesney, R. W. (2013). *Digital disconnect: How capitalism is turning the Internet against democracy*. New York: New Press.
- McDade, P. V. (1985). The Interim Obligation between Signature and Ratification of a Treaty: Issues raised by the recent actions of signatories to the Law of the Sea Convention with respect to the mining of the deep seabed. *Netherlands International Law Review*, 32(1), 5-47. doi: 10.1017/S0165070X00010603
- Moeckli, D., Shah, S., & Sivakumaran, S. (2014). *International Human Rights Law* (Second Edition). Oxford: Oxford University Press.
- National People's Congress (2004). Constitution of the People's Republic of China. Abgerufen von http://npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/node_2825.htm
- National People's Congress. (1997). Criminal Law of the People's Republic of China. Abgerufen von http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/13/content_1384075.htm
- Negro, G. (2013). Chinese Real Name Registration: Story of an Official Exigency. SSRN. doi: 10.2139/ssrn.2258604
- Palfrey, J. (2010). Four Phases of Internet Regulation. *Social Research*, 77(3), 981-996.
- People's Daily Media Opinion Monitoring Office (2012). 2012 nián xīnlàng zhèngwù wēibó bàogào [2012 Sina Regierungsangelegenheiten Microblogging-Bericht]. Abgerufen von <http://vdisk.weibo.com/s/jCK7L>
- People's Daily Media Opinion Monitoring Office (2013). 2013 nián xīnlàng zhèngwù wēibó bàogào [2013 Sina Regierungsangelegenheiten Microblogging-Bericht]. Abgerufen von http://vdisk.weibo.com/s/A-q4TgwjBi_a
- People's Daily Online (2012). Rénmín rìbào diǎnpíng yúqíng jiāncè shì niándǐ zhèngwù wēibó bàogào [People's Daily Media Opinion Monitoring Office Regierungsangelegenheiten Microblogging-Bericht Jahresende]. Abgerufen von http://opinion.scdaily.cn/jdwp/content/2012-12/06/content_4419680.htm?node=3505
- Poell, T., de Kloet, J., & Zeng, G. (2013). Will the real Weibo please stand up? Chinese online contention and actor-network theory. *Chinese Journal of Communication*, 7(1), 1-18. doi: 10.1080/17544750.2013.816753

- Qian, G. (2013). Parsing the “public opinion struggle”. Abgerufen von <http://cmp.hku.hk/2013/09/24/34085/>
- Rauchfleisch, A., & Schäfer, M. S. (2014). Multiple public spheres of Weibo: a typology of forms and potentials of online public spheres in China. *Information, Communication & Society*, 18(2), 1-17. doi: 10.1080/1369118X.2014.940364
- Reuters (2014). Sina says Weibo daily active users up 4 pct to 61.4 million. Abgerufen von <http://www.reuters.com/article/2014/02/25/sina-results-users-idUSB9N0LF00W20140225>
- Roberts, D., & Hall, T. (2011). VIE Structures in China: What You Need to Know. Abgerufen von http://iis-db.stanford.edu/evnts/6963/TICL_-_VIE_Structures_in_China.pdf
- Sina Corporation (2013). Sina Corporation Annual Report 2012. Abgerufen von http://corp.sina.com.cn/chn/Annual_Report_2012_Final.pdf
- Sina Technology (2012). xīnlàng wēibó fābù 2012 niándù pándiǎn tuī niándù sān dà rènmén bǎng dān [Sina Weibo veröffentlichte für 2012 drei Ranglisten]. Abgerufen von <http://tech.sina.com.cn/i/2012-12-19/13447902817.shtml>
- Smith, G. J. H. (2002). *Internet law and regulation*. London: Sweet & Maxwell.
- Solum, L. B. (2008). Models of Internet Governance. SSRN. Abgerufen von <http://ssrn.com/abstract=1136825>
- Sullivan, J. (2012). A tale of two microblogs in China. *Media, Culture & Society*, 34(6), 773-783. doi: 10.1177/0163443712448951
- Tang, M., & Huhe, N. (2014). Alternative framing: The effect of the Internet on political support in authoritarian China. *International Political Science Review*, 35(5), 559-576. doi: 10.1177/0192512113501971
- The Guardian (2014). Chinese blogger jailed under crackdown on 'internet rumours'. Abgerufen von <http://www.theguardian.com/world/2014/apr/17/chinese-blogger-jailed-crackdown-internet-rumours-qin-zhihui>
- The Supreme People's Court of China (2013). Zuìgāo rénmin fǎyuàn zuìgāo rénmin jiǎncháyuàn guānyú bànlǐ lìyòng xīnxī wǎngluò shíshí fēibàng děng xíngshì ànjàn shìyòng fǎlǚ ruògān wéntí de jiěshì [Der Oberste Volksgerichtshof und die Oberste Staatsanwaltschaft zur Frage des anwendbaren Rechts im Falle von Diffamierung und anderer solcher strafrechtlichen Fälle auf Informationsnetzwerken]. Abgerufen von <http://www.chinacourt.org/law/detail/2013/09/id/146710.shtml>

- The Telegraph (2014). China kills off discussion on Weibo after internet crackdown. Abgerufen von <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/10608245/China-kills-off-discussion-on-Weibo-after-internet-crackdown.html>
- Tsui, L. (2003). The Panopticon as the Antithesis of a Space of Freedom: Control and Regulation of the Internet in China. *China Information*, 17(2), 65-82. doi: 10.1177/0920203X0301700203
- United Nations (1976). International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966: ICCPR (Treaty Series No. 999). Abgerufen von <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20999/v999.pdf>
- Wang, S. S., & Hong, J. (2010). Discourse behind the Forbidden Realm: Internet surveillance and its implications on China's blogosphere. *Telematics and Informatics*, 27(1), 67-78. doi: 10.1016/j.tele.2009.03.004
- Yang, G. (2009). *The power of the Internet in China: Citizen activism online. Contemporary Asia in the world*. New York: Columbia University Press.
- Yang, G. (2013). Social dynamics in the evolution of China's Internet Content Control Regime. In M. E. Price, S. Verhulst, & L. Morgan (Hrsg.), *Routledge Handbooks. Routledge Handbook of Media Law* (S. 285-302). Abingdon, Oxon [U.K.], New York: Routledge.
- Zhang, L. (2010). Invisible footprints of online commentators. Abgerufen von <http://www.globaltimes.cn/special/2010-02/503820.html>
- Zhao, G. (2013). Cáohuànróng: Wēi bó chéngwéi xiànjīn zhōngguó zuìdà de wǎngluò yúlùn jísàndì [Cao Huanrong: Weibo hat sich zur größten Plattform für öffentliche Meinung im Internet entwickelt]. Abgerufen von <http://media.people.com.cn/n/2013/1204/c120837-23744781.html>
- Zhu, T., Phipps, D., Pridgen, A., Crandall, J. R., & Wallach, D. S. (2013). The Velocity of Censorship: High-Fidelity Detection of Microblog Post Deletions. arXiv preprint, (arXiv:1303.0597). Abgerufen von <http://arxiv.org/abs/1303.0597>

Suggested Citation: Friemel, T. N., & Dötsch, M. (2015). Online Reader Comments as Indicator for Perceived Public Opinion. In M. Emmer & C. Strippel (Eds.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (pp. 151-172). doi: 10.17174/dcr.v1.8

Abstract: The emergence of online reader comments over the past years has made opinions of readers more visible to journalists and users of news websites. This article discusses whether online reader comments provide a representative picture of the opinion of news site users and how this affects the perceived public opinion. Findings of an online survey among the users of eight Swiss newspapers indicate that comments are not representative since people who write comments tend to differ from those reading the comments with respect to gender, age, and political orientation. Of special interest is the finding that those writing comments tend to be politically further right than those reading comments and that “rightists” are writing more frequently. However, readers of the comments are not aware of this bias, leading to a systematically distorted perception of public opinion. Different types of regulation are discussed with respect to their acceptance as well as their potential impact on comments.

Licence: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Thomas N. Friemel & Mareike Dötsch

Online Reader Comments as Indicator for Perceived Public Opinion

1 Online Reader Comments: An emerging phenomenon

Over the past ten years an increasing number of news websites provide readers the opportunity to post comments on an article and thereby publishing their personal opinions. Richardson and Stanyer (2011, p. 986) found that 90 percent of major newspapers in Great Britain offered this opportunity in 2008. For Germany and Switzerland these numbers are lower but still indicate that this functionality has become a standard for online newspapers. The frequencies for Germany were 41 percent in 2007 (Neuberger, Nuernbergk, & Rischke, 2009, p. 183), 46 percent in 2008 (Sehl, 2010, p. 89), 75 percent in 2010 (Piksa, 2010) and 75 percent in 2012 (Hallermayer & Friemel, 2012). In Switzerland 64 percent of all newspaper websites offered the possibility in 2012 (Friemel & Hallermayer, 2012).

Today online reader comments are the most popular form of user-generated content in online newspapers followed by surveys and forums (Trost & Schwarzer, 2012, p. 95). Due to its high prevalence and the large number of comments posted this new type of content and its impact on journalists and readers has become of increasing interest for researchers and practitioners alike. Hereby, researchers were most interested in users' motivation to write comments (Chung & Yoo, 2008; Springer, 2011; Springer, Engelmann, & Pfaffinger, 2015), content analysis of the comments (Baden & Springer, 2014; Bergt & Welker, 2013; Neurauter-Kessels,

2011; Weber, 2012), and the impact on journalists work (Domingo, 2011; Singer, 2011). One topic that encompasses all three areas is the deliberative function of online reader comments. At the antecedence of the internet the various interactive possibilities of the new medium were praised for their potential to enable deliberative processes (Papacharissi, 2004, p. 260).

In an ideal setting a deliberative process would include all affected persons in a communicative process without power restrictions [herrschaftsfreier Diskurs] (Habermas, 1971, p. 137). However, over the years several limitations have been found inhibiting this ideal type of online deliberation. This includes both the persons involved in the processes as well as the characteristic of the process. Dahlberg (2001) refers to six shortcomings of discussions in online forums with respect to an ideal deliberative discourse. These include 1) lack of reflexivity, 2) lack of respectful listening, 3) difficulty to verify arguments, 4) dominance by certain groups, 5) exclusion of certain social groups, and 6) increasing influence of economic interests.

Whilst most of the respective research has focused on online discussion forums (e.g. Schultz, 2000; Wright & Street, 2007; Poletta, Chen, & Anderson, 2009) and blogs (e.g. Koop & Jansen, 2009; Zhou, 2009; el-Nawawy & Khamis, 2011) online reader comments have received comparatively little attention (Reich, 2011, p. 100). Nevertheless, it became apparent that some shortcomings identified by Dahlberg also hold true for political discussions by the means of comments. With respect to the first two criteria Richardson and Stanyer (2011) come to a devastating conclusion for the British Guardian Online: "The discussion on Guardian Online was frequently characterized by childish point-scoring, name calling and repeated quotation of prior posts accompanied by rhetorical questions and distorted conclusions" (p. 997).

Nagiller's content analysis of Austrian online comments on a newspaper website showed that more than 60 percent of the comments are emotional and just 36 percent are factual (Nagiller, 2013, p. 99). Furthermore, she found only in four percent of the comments a focus on consensus in contrast to more than 50 percent conflict-focusing comments (Nagiller, 2013, p. 100). Tsaliki (2002) came to a similar conclusion in her content analysis of online forums in Greece, Britain, Netherlands and Italy: "In some cases, participants did not seem to approach the forum in order to engage in conversation with fellow citizens and exchange opinions. Instead, it looks as if people simply wished to air their own views with-

out being particularly interested in listening to what others had to say” (p. 107). Hence, it can be assumed that a substantial number of online comment writers use comments as opportunity to speak up and not to discuss with other commentators. Springer (2011) refers to this type of users as self-presenters, which typically are among the heavy-users of a platform (p. 262). Beside these findings from qualitative research regarding motives of use and the above mentioned content analyses, little is yet known about the persons participating in this type of online deliberation. Based on digital divide research it can be assumed, that the exclusion of certain social groups has declined by the means of having access to the internet with the exception of a few groups like seniors (Friemel, 2014).

However, internet access is a necessary but not sufficient condition for participation in online deliberation. Hence, there might be differences between those reading an online newspaper, those who read the comments, and those who write comments. People who show a high political engagement online (utter their opinion and engage politically) tend to be men, have an above-average level of education and interest in politics and are significantly younger than the comparable offline-group (Köcher & Bruttel, 2011, p. 50). The Pew Research Center came to similar results, but couldn’t find a gender difference of online news participation (Purcell et al., 2010, p. 45). This article will address this research gap based on a large scale survey regarding the websites of three major publishing houses in Switzerland including users of eight daily newspapers. More specifically it will be of interest, *who is writing and who is reading online reader comments (RQ1)*.

2 Public opinion and its perception by the audience

Online forums for political issues are normally used by a rather specific group of people with high political interest (McKenna & Pole, 2008, p. 101). In this context, it has been shown that the majority of readers of political weblogs has a high political interest, tends to be male and young but does not show a clear tendency concerning the level of education (Emmer, Vowe, & Wolling, 2011, p. 137). Strandberg’s (2008) results of the survey data from the Finnish national election survey 2007 and a content analysis of online comments during the time of the parliamentary election show that “Finnish on-line political debaters are significantly much more likely to be active in off-line politics, to use off-line me-

dia for political purposes and to have a high level of political interest” (p. 81). But it would be inaccurate to conclude that only people who talk politics face-to-face do so online. In a secondary analysis Stromer-Galley (2002, p. 31) found out that 15 percent of the interviewees avoid face-to-face discussions about politics with acquaintances but engage in online conversations. Hence, online discussions are not only a replication of offline discussions but bring new voices into the (online) public sphere (Emmer, Vowe, & Wolling 2011, p. 178).

Furthermore, news sites are among the websites with the largest number of users reaching large parts of the population. The newspaper websites *20min.ch* and *Blick.ch*, for example, are among the top ranked websites in the German speaking part of Switzerland with more than 1.9 million unique user per month (NET-Metrix, 2014). Hence, online reader comments do not only give voice to a large set of opinions regarding issues of public interest but also make these opinions public to a wide audience. Given the low entry barrier and the large reach one is tempted to think of online reader comments as a kind of public opinion. Nonetheless, it is noteworthy that restrictions like mandatory registration have a negative effect on the number of online reader comments (Weber, 2012, p. 229).

Even though public opinion is a central concept for media and communication research there is little consent about its definition (Gerhards & Neidhardt, 1990, p. 4; Schweiger & Weihermüller 2008, p. 536). Since this article focuses on perceived public opinion by the readers it is of special interest how lay people think of public opinion. Herbst (1993) distinguishes four concepts of lay theory about public opinion:

- 1) public opinion as aggregation of individual opinion,
- 2) the opinion of the majority,
- 3) a consensus which results from a public discourse and
- 4) a reification which is merely a fictional construct of the elite and scientists (pp. 445-449).

The first three concepts refer to distinguished ideas of processes and measurement whereas the fourth is putting the concept as a whole into question. Transferred to online reader comments the aggregation concept (1) would require to take all comments into account. Hence, public opinion would be represented by the entire set of comments. A kind of majority concept (2) is given if

other readers can rate comments. In this instance, public opinion would be represented by the comment with the most positive rating. The consensus-concept (3) is the one that would result from an ideal deliberative process where every comment takes the previous into consideration. Sorting out the unlikely case of a consensus and disregarding the fourth perspective of a fictional construct, one is left with the aggregation and majority concepts. Hence, if online reader comments are regarded as a kind of public opinion and one is interested in how this public opinion is perceived by news site users it is most likely that this is a result of an aggregation of multiple comments and/or an interpretation of the rating of these comments (majority concept).

Of course the *published opinion* as expressed by online reader comments should not be set as equal to the public opinion which would be found by representative survey or a poll vote. However, the large number of comments and their potential reach might have an influence on the *perceived public opinion*. Hence, the second research question addressed by this article is *whether online reader comments are regarded as indicators for the readership of the respective website or the populace in general (RQ2)*. It is important to note that this phenomenon is new and cannot be compared to the letter of editors known from printed newspapers. Whereas letter to the editors represent a set of a few selected letters with rather elaborated arguments the online reader comments are often a less filtered conglomeration of opinions (Büsser, 2013; Domingo, 2011; Dorostkar & Preisinger, 2013; McCluskey & Hmielowski, 2011, pp. 12-13; Reich, 2011, p. 107).

3 Challenges to media regulation

Online reader comments are regarded by editors as being important to bond readers to a website (Nagiller, 2013, p. 92; Vujnovic, 2011) and it has been found that political controversial issues are the ones which are read and commented the most (Tenenboim & Cohen, 2013). With respect to a deliberative process this is of course desirable. However, if different groups of the political spectrum are more or less likely to post comments (RQ1) the online discussion might become biased. This bias in published opinion then potentially leads to a misperception of the opinion of news site users or the populace (RQ2). This misfit of published and public opinion can become critical in different respects. First, it can become

problematic for the news site since readers might get a biased idea of the typical user. If this bias is large enough and clashes with the personal values of a user he/she might stop using the news site. Second, a biased perception of the public opinion might have an impact on the likelihood to raise one's voice (Glynn, Hayes, & Shanahan, 1997; Glynn & Hume, 2007) and/or even affect political behavior. Finally various rights need to be protected and improper comments need to be filtered or sanctioned (e.g. racist, defamatory or insulting comments). In most countries the publisher of the news sites are made responsible for the comments published on their websites, which requires them to manage and edit the comments (Singer, 2011).

The necessity and the process of editing reader comments gives rise to a myriad of research problems – from a macro level of democratic theory and deliberative processes (Dahlberg, 2001) to the micro level of editorial practices (Hermida & Thurman, 2007, p. 17; Domingo, 2011). This article focuses on the user's perspective. Hence, we are interested in the question, *what kind of control, selection, rating, and moderation mechanisms the readers and writers of comments perceive as appropriate* (RQ3).

4 Methods

4.1 Research setting

In collaboration with eight major newspapers in Switzerland an online survey was conducted in August and September 2012. Among these newspapers several collaborate closely for publication of their online versions. The three titles "Blick", "Blick am Abend" and "Blick am Sonntag" used the very same website accessible by a single address (blick.ch). The three printed titles and their online version can be categorized as yellow press. "Blick" and "Blick am Abend" are daily newspapers whereas "Blick am Sonntag" is the Sunday version. "Blick am Abend" is a free tabloid distributed at public transport infrastructures every evening. "20 Minuten" is a free tabloid distributed in the morning.

The printed as well as the online version have the largest reach per month among all Swiss newspapers and news sites respectively. This is illustrated in Table 1, which reports the unique user per month, week, and day as well as their ave-

Table 1: Newspaper and websites participating

Online-Portal	Newspaper	Website	Unique user per		
			month	week	day
20min	20 Minuten	20min.ch	1.532.000 (28.9%)	874.00 (16.5%)	365.000 (6.9%)
Blick	Blick Blick am Abend Blick am Sonntag	blick.ch	1.503.000 (28.3%)	916.000 (17.3%)	425.000 (8.0%)
News-net	Tagesanzeiger	tagesanzeiger.ch	1.181.000	617.000	241.000
	Basler Zeitung	baslerzeitung.ch	(22.3%)	(11.6%)	(4.5%)
	Berner Zeitung	bernerzeitung.ch			
	Der Bund	bund.ch			

rage reach among all persons being online in the respective period. The website blick.ch is on second place in this ranking. While “20 Minuten” and the “Blick” title are distributed and read all over the German speaking part of Switzerland the four newspapers “Tagesanzeiger”, “Basler Zeitung”, “Berner Zeitung”, and “Der Bund” have a stronger geographic focus. However, they share a common web infrastructure (Newsnet). The websites are branded with the respective logo but most of the content is equal on all four Newsnet sites. A registration for commenting on the news sites is not mandatory on the three platforms, but the writer have to accept the terms of use and give their real names to comment an article. “Blick.ch” additionally requires an email address which is verified. “20 Minuten” offers a voluntary registration by mobile phone (text message). All websites check the comments manually but also make use of software automated filtering. “20 Minuten” and “Newsnet” have specialized teams for this task meanwhile at “Blick” the editorial staff is doing this job (Büsser, 2013).

The participants were recruited through three different types of announcement (see table 2). *Teaser* refers to a very short article (two sentences) embedded in the edited section of the website. *Comment* indicates that a special button was added in the comment section of every article. *Banner* refers to skyscraper and rectangle banners displayed on the website. Teasers, banners, and buttons were

designed by the respective website but all referred to the university responsible for the survey. About half of all persons who have accessed the survey completed it. Additional data cleaning was conducted on the basis of completion time, inconsistent or extreme answer structure, and seriousness checks at the beginning and at the end of the questionnaire. Finally only persons of 14 years and older were included to meet the criteria of the official readership research. After this cleaning 4.782 cases were included in the analysis.

Table 2: Recruiting and attrition of participants

Online-Portal	Recruiting	Survey accessed	Survey completed	Included in analysis
20min	Teaser	5.811	2.777	2.198
Blick	Banner	2.726	820	595
	Comment	2.216	840	649
Newsnet	Teaser	1.341	731	535
	Comment	1.763	1.065	805
Total		13.857	6.233	4.782

4.2 Measures

Frequency of online *newspaper reading*, *comments reading*, and *comments writing* were measured for each website separately on an ordinal scale including “daily”, “once or several times a week”, “once or several time a month”, “once or several times a year”, “less frequent” and “never”. To reduce the selection bias all survey participants were asked to indicate frequencies for all newspapers (irrespective on which platform they were recruited).

Beside sociodemographic characteristics it was of special interest to categorize survey participants with respect to their political orientation. *Political orientation* was measured on a metric scale from 1 = “politically left” to 7 = “politically right”. This question of political classification on a bipolar scale is standard in

Switzerland (Kriesi, 2012). The extent to which people perceive comments as a proxy for the *opinion of the populace or a specific news site* was measured by the consent to the following two items: “When reading comments on the news site xy, I get a good picture how the users of www.xy.ch think” and “Reading comments on the news site xy shows me how the Swiss populace thinks”. Answer categories ranged from 1 = disagree to 5 = fully agree.

Also the *acceptance of various types of regulation* was measured by a five-point agreement scale (1 = disagree; 5 = fully agree). Items included the question 1) whether one should only be allowed to publish comments when disclosing the real name, 2) one should be able to post comments without registration, 3) the editorial team should check all comments before publication, 4) one should be able to report troublesome comments, 5) it should be possible to rate comments, 6) one should be able to respond directly to a specific comment, and 7) whether the editorial staff should get back to critique in the comments section with own comments.

5 Results

5.1 Characteristics of readers and writers of online reader comments

First of all it is of interest, *who is reading and who is writing online reader comments (RQ1)*. For this purpose the survey data are compared to the official user data of the different news sites as reported by NET-Metrix (2014). Since “Newsnet” includes four newspaper a weighted mean is calculated for this website (weighted by unique users per month). Table 3 reports gender and age groups for the users of the three news sites. Percentages indicated refer to the proportion of unique users per month (e.g. for “20 Minuten” 58% of unique user per month are male and 47% are between 14 and 34 years old). It becomes apparent that there is a tendency towards young male users for all news sites. To enhance comparability the survey answers were recoded according to the categories of Netmetrix (i.e., frequency of article reading, comments reading, and comments writing were dichotomized on the level of monthly use). Thereby it is found that, 65.3 percent of survey participants who read at least once a month an article on “20 Minuten” are male. For this analysis only participants recruited by teasers and banners were included since the button in the comment section were unlikely to be seen by

Table 3: Social demographics of user types

News site	NET-Metrix				Survey			
	Male	Female	14-34	35-54	55+	User type*	Male	Female
20 Minuten	58%	42%	47%	36%	17%	Article reading	65.3%	34.7%
						Com. reading	65.3%	34.7%
						Com. writing	76.5%	23.5%
Blick	59%	41%	41%	39%	21%	Article reading	69.4%	30.6%
						Com. reading	70.4%	29.6%
						Com. writing	81.5%	8.5%
Newsnet	62%	38%	36%	40%	24%	Article reading	70.5%	29.5%
						Com. reading	71.3%	28.7%
						Com. writing	79.1%	20.9%

* at least once a month; n=3,328

people not reading or writing comments. Nevertheless, these findings need to be interpreted with some caution because a self-selection bias cannot be ruled out. In fact, it looks like there is a certain bias towards more male participants in the survey since their share among the article

readers is higher than in the official statistics. (65% vs. 58% for “20 Minuten”, 69% vs. 59% for “Blick”, and 70% vs. 62% for “Newsnet”).

Comparing the gender and age distribution of those reading articles and those reading comments hardly any

differences can be found. Assuming that the self-selection bias found for article readers is related with reading (and writing) comments the following conclusion can be drawn: If there is a difference between the entire group of news site users and readers of comments it is likely that this difference is towards male persons being more avid comment readers. Furthermore, readers of comments tend to be younger than the average website user. However, due to the self-selection bias the extent of this difference cannot be quantified precisely.

A similar picture can be drawn with respect to those writing comments. Compared to all website users and those reading comments the authors of comments are even more likely to be male. Among the survey participants selected for this analysis the share of males is between 76 and 82 percent. Furthermore, the middle age group (35-54 years) tends to be a bit more active compared to the average news site user. (35% vs. 32% for “20 Minuten”, 42% vs. 35% for “Blick”, and “49% vs. 39% for “Newsnet”). This goes along with precedent findings that people who engage in real-time electronic discussions about politics tend to be younger men (McKenna & Pole, 2008, p. 101; Stromer-Galley, 2002, p. 32).

Table 4: Political orientation of readers and writers

News site	Readers M(SE)	Writers M(SE)	Comparison of means
20 Minuten	3.90 (0.052)	4.06 (0.047)	-2.32 (df=2001); p<.05
Blick	4.13 (0.059)	4.56 (0.076)	-4.44 (df=1164); p<.001
Newsnet	3.03 (0.078)	3.54 (0.053)	-5.37 (df=1288); p<.001

Question: “How would you classify yourself politically?”; Answers: 1 = left to 7 = right

Beside these sociodemographic statistics it is of special interest whether reader and writer differ with respect to their political orientation. t-tests reveal significant differences between reader and writer of comments for all three news sites (see table 4). Those writing comments classify themselves significantly further right than readers. While the difference is comparatively little for 20 Minuten ($m_r=3.90$; $se_r=0.052$; $m_w=4.06$; $se_w=0.047$; $t(2001)=-2.32$; $p<.05$) the two groups dif-

fer substantially for “Blick” ($m_r=4.13$; $se_r=0.059$; $m_w=4.56$; $se_w=0.076$; $t(1164)=-4.44$; $p<.001$) and “Newsnet” ($m_r=3.03$; $se_r=0.078$; $m_w=3.54$; $se_w=0.053$; $t(1288)=-5.37$; $p<.001$). Furthermore, spearman correlations reveal that frequency of comment writing is positively correlated with a rightist political orientation ($r_{20Min}=.08$; $p<.001$; $r_{Blick}=.14$; $p<.001$; $r_{Newsnet}=.19$; $p<.001$).

5.2 Perceived Public Opinion

The difference for gender, age, and political orientation reported in the previous section illustrates that reader and writer of comments on news sites differ significantly with respect to some central attributes. Hence, online reader comments most likely do not represent the opinion of all users nor of the populace in general. However, since only those can be heard who speak up it might be possible that the comments are nevertheless used as a proxy for public opinion. The second research question addresses this issue by asking *whether online reader comments are regarded as indicators for the readership of the respective website or the populace in general (RQ2)*.

Again the results reveal differences between readers and writers as well as between the news sites (see table 5). With exception of one item (Blick news site) writers of comments perceive comments as a better proxy for others opinion than readers. This holds true with respect to the respective news site as well as with respect to the populace. Since nearly all means are above the middle of the scale (>3.0) this indicates that comments tend to be used as a proxy for the opinion of news site users as well as the general populace. The level of agreement to the two items varies between the news sites and so does the gap between the values for news site and populace. In general, comments are perceived as better proxy for the opinion of news site users than for the entire populace. The lowest value is found for Newsnet ($m=2.81$; $se=0.070$); indicating that those comments are not regarded as being representative for the populace. In contrast to this the comments on Blick are regarded as being a pretty good proxy for the opinion of Blick users ($m=4.01$; $se=0.038$).

In sum it can be concluded that online reader comments serve as a proxy for the opinion of the respective news site users. This is more so for the writer of comments compared to those reading comments. Whether the comments also

serve as a proxy for the perceived opinion of the populace depends on the news site. Furthermore, writers of comments are more likely to perceive the comments as an indicator for public opinion.

Table 5: *Perceived public opinion*

Newspaper	Comments as proxy for	Readers M(SE)	Writers M(SE)	Comparison of means
20 Minuten	News site	3.67 (0.035)	3.78 (0.030)	-2.37 (df=2153); $p < .05$
	Populace	3.06 (0.040)	3.23 (0.034)	-3.22 (df=2162); $p < .01$
Blick	News site	4.01 (0.038)	3.91 (0.050)	1.65 (df=1220); n.s.
	Populace	3.09 (0.044)	3.46 (0.057)	-5.09 (df=1228); $p < .001$
Newsnet	News site	3.33 (0.068)	3.58 (0.038)	-3.28 (df=1302); $p < .01$
	Populace	2.81 (0.070)	3.17 (0.038)	-4.58 (df=1310); $p < .001$

Question: "Reading comments provide a good picture of the opinion of the news site users/the populace"; Answers: 1 = disagree to 5 = fully agree

5.3 Acceptance of different regulation possibilities

As seen in the previous sections online reader comments are regarded as proxy for the readership of news sites even though people posting online reader comments differ significantly from the readers and the rest of the news site users. This finding adds relevance to the third research question addressing the possibilities to regulate online reader comments and its acceptance by readers and writers (RQ3). We distinguish four possibilities to regulate comments: a) access to the commenting section, b) selection of comments by editors and readers, c) rating of comments by readers, and d) moderating the discussion by replies from readers and the editors.

Table 6 shows that readers of comments are more in favor of the first three types of regulation (access, selection, rating) than those writing the comments. Whereas readers express the wish that writers have to use their real name to

comment articles ($m_r=3.09$; $se_r=0.037$; $m_w=2.81$; $se_w=0.031$; $t(4505)=5.63$; $p<.001$), writers plead for the possibility to comment without registration ($m_r=3.22$; $se_r=0.038$; $m_w=3.53$; $se_w=0.032$; $t(4572)=-6.30$; $p<.001$). With respect to “selection” the comparison of means illustrate significant differences between readers and writers indicating that readers are in favor of a stricter control compared to writers. Most interestingly both groups prefer a selection/control by other readers ($m_r=3.95$; $se_r=0.031$; $m_w=3.63$; $se_w=0.028$) over a control by the editors ($m_r=3.60$; $se_r=0.032$; $m_w=3.27$; $se_w=0.028$). In contrast to this the writers support the possibil-

Table 6: Possibilities of regulation

Regulation type	Specific regulation	Readers M(SE)	Writers M(SE)	Comparison of means
Access	Use real name	3.09 (0.037)	2.81 (0.031)	5.63 (df=4505); $p<.001$
	Comment without registration	3.22 (0.038)	3.53 (0.032)	-6.30 (df=4572); $p<.001$
Selection	Control comments before publishing (by editors)	3.60 (0.032)	3.27 (0.028)	7.73 (df=4630); $p<.001$
	Report disturbing comments (by readers)	3.95 (0.031)	3.63 (0.028)	7.67 (df=4457); $p<.001$
Rating	Rate comments	3.24 (0.035)	3.60 (0.027)	-7.94 (df=4402); $p<.001$
Moderation	Respond directly to comments (by readers)	3.83 (0.029)	4.28 (0.018)	-12.96 (df=4476); $p<.001$
	Participation of editors in the discussion	2.71 (0.032)	3.02 (0.028)	-7.13 (df=4452); $p<.001$

Answers: 1 = disagree to 5 = fully agree.

ity to rate comments rather than readers ($m_r = 3.24$; $se_r = 0.035$; $m_w = 3.60$; $se_w = 0.027$; $t(4402) = -7.94$; $p < .001$). The fourth possibility to regulate online comments is by responding to the posted comments and thereby “moderating” the discussion. The possibility that readers should be able to respond directly to comments is highly accepted whereas an active participation of editors is less in favor. In contrast to the first three types of regulation the “moderation” seems to be the kind of regulation which is more accepted by writers than readers (response by readers: $m_r = 3.83$; $se_r = 0.029$; $m_w = 4.28$; $se_w = 0.018$; $t(4476) = -12.96$; $p < .001$; response by editors: $m_r = 2.71$; $se_r = 0.032$; $m_w = 3.02$; $se_w = 0.028$; $t(4452) = -7.13$; $p < .001$).

6 Discussion

The emergence of online reader comments has brought up new challenges for research and editors of news sites alike. The results of an online-survey on the websites of eight Swiss newspapers indicate that people writing comments are different from those reading them and the news site users in general. It is found that those writing comments are more likely to be male, of middle age and have a political orientation that is further right than the readers of the comments. Nevertheless, the published opinion in comments is regarded as a valid indicator for the opinion of news site users. Neither readers nor writers of comments are aware of the bias and consider comments as a valid indicator for the opinion of all news site users. In addition to the differences found for those writing the comment it should also be taken into account that not all comments get published. According to the editors of the three platforms there is a considerable amount of comments that does not get published. “Blick.ch” publishes about 30 percent, Newsnet about 50 percent, and 20 Minuten about 60 percent (Büsser, 2013, p. 27). At least for “Blick” this value is pretty close to what the writers of comments estimate. Asking them how many of their comments get published mean values of 28 percent for “Blick”, 59 percent for “Newsnet”, and 43 percent for “20 Minuten” result. Considering this substantial amount of unpublished comments it was additionally tested whether the proportion of published comments is related with political orientation. However, no significant correlation was found. Of course this finding cannot be used as an indicator for a political neutral filtering on the level of specific posts but at least on the level of people writing comments no systematical bias is found.

In sum, there are two findings that demonstrate that the published opinion is unlikely to be representative for all users of a news site. First, those users writing comments tend to be more rightist than the readers. Second, among those who write comments rightists are more active (i.e., are writing more frequently). Nevertheless, comments are regarded as being representative for all users of a news site. Therefore, the perceived opinion of news site users is systematically biased towards political right attitudes. For those writing this effect is stronger which might be encouraging them to write even more comments. In addition, those writing comments are more likely to misattribute the published opinion to the populace. This result is in line with findings from Köcher and Bruttel (2011, p. 47), who have found that members of community platforms are more likely to perceive discussions in social networks as being representative for public opinion.

Since these misperceptions are of relevance for news sites as well as the deliberation process in society it needs to be discussed how to cope with these distorted perceptions of public opinion. In the second section of this article four concepts of lay theory about public opinion were introduced (Herbst, 1993) and it was argued, that it is most likely that the perceived public opinion in online reader comments is a result of an aggregation of multiple comments and/or an interpretation of the rating of these comments (majority concept). Hence, it is of interest how different types of regulation might affect the two possibilities of opinion perception. It can be argued that in both instances the sheer number of posts (with a specific political color) and their rating are likely to be of primary relevance. Hence, regulation of access, selection processes, and the possibility to rate comments would have an impact on the perceived public opinion. Since no correlation was found between political orientation and proportion of published comments the regulation of the three news sites seems to be unbiased with respect to political orientation. In the given setting it was not possible to test for the impact of different registration routines or moderation stiles on the level of news sites since the included web-sites are rather similar in this respect.

At various occasions online reader comments have been found to include an amount of racist, anti-semitic, and xenophobic comments that motivate journalists to address this issue explicitly (e.g. Jakrlin, 2013; Lenke, 2014; Machac, 2013; Wismer, 2013). The findings of this study provide arguments that this phenomenon is partially due to a biased set of persons writing comments on online news site. Since people who write comments tend to be political further right

than the readers it is likely that their opinions are also reflected in the comments. Even though this link is highly plausible no data are yet available to discuss the impact of political orientation on the comments posted. Hence, further research should have a closer look on how individual opinions are transferred into published comments and how the comments available affect the perceived opinion among news site users and the populace.

We suggest three broad lines of reasoning why political orientation is related with the likelihood of writing comments. First, the tendency of rightist comments can be understood as a kind of counter public giving voice to opinions that might not be equally represented in the editorial part (Karlsson, 2010; Milioni, Vadratsikas, & Papa, 2012). Hence, rightist comments would simply be a reaction to “leftist” media content. Second, the likelihood of writing comments could be correlated with personality traits like extraversion or more specific motivations to share political ideas or use specific communication tools. According to this argument, rightist comments would be a consequence of the personality of website users. Third, the likelihood of writing comments could be a result of different argumentative styles. Considering the limited number of characters it can be hypothesized that polemic arguments and broad statements are more suitable for this type of communication. Hence, rightist comments would be the result of argumentative styles of individual writers.

Prof. Dr. Thomas N. Friemel is Professor for Communication and Media Studies with a focus on methodological innovation at ZeMKI, Centre for Media, Communication and Information Sciences at the University of Bremen

Mareike Dötsch, M.A. is Research Associate at ZeMKI, Centre for Media, Communication and Information Sciences at the University of Bremen

References

- Baden, C., & Springer, N. (2014). Com(ple)menting the news on the financial crisis: The contribution of news users' commentary to the diversity of viewpoints in the public debate. *European Journal of Communication*, 29(5), 529-548. doi: 10.1177/0267323114538724

- Bergt, S., & Welker, M. (2013). Online-Feedback als Teil redaktioneller Qualitätsprozesse von Tageszeitungen – eine Inhaltsanalyse von Leserkomentaren. In C. Fraas, S. Meier, & C. Pentzold (Eds.), *Online-Diskurse. Theorien und Methoden transmedialer Online-Diskursforschung* (pp. 346-363). Köln: Herbert von Halem.
- Büsser, B. (2013). Kommentare von rechts. *Edito Klartext* (2), 26-27.
- Chung, D. S., & Yoo, C. Y. (2008). Audience Motivations for Using Interactive Features: Distinguishing Use of Different Types of Interactivity on an Online Newspaper. *Mass Communication and Society*, 11(4), 375-397.
doi: 10.1080/15205430701791048
- Dahlberg, L. (2001). The Internet and Democratic Discourse. Exploring the prospects of online deliberative forums extending the public sphere. *Information, Communication & Society*, 4(4), 615-633.
doi: 10.1080/13691180110097030
- Domingo, D. (2011). Managing Audience Participation. Practices, Workflows and Strategies. In J. B. Singer, A. Hermida, D. Domingo, A. Heinonen, S. Paulussen, T. Quandt, & M. Vujnovic (Eds.), *Participatory Journalism: Guarding Open Gates at Online Newspapers* (pp. 76-95). Malden, Oxford: Wiley-Blackwell.
- Dorostkar, N., & Preisinger, A. (2013). Kritische Online-Diskursanalyse. Medienlinguistische und diskurshistorische Ansätze zur Untersuchung von Leserkommentarforen. In C. Fraas, S. Meier, & C. Pentzold (Eds.), *Online-Diskurse. Theorien und Methoden transmedialer Online-Diskursforschung* (pp. 313-345). Köln: Herbert von Halem.
- el-Nawawy, M., & Khamis, S. (2011). Political Blogging and (Re)Envisioning the Virtual Public Sphere: Muslim-Christian Discourses in Two Egyptian Blogs. *International Journal of Press/Politics*, 16(2), 234-253.
doi: 10.1177/1940161210390209
- Emmer, M., Vowe, G., & Wolling (2011). *Bürger online. Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland*. Konstanz: UVK.
- Friemel, T. N. (2014). The digital divide has grown old: Determinants of a digital divide among seniors. *New Media & Society* (online first),
doi: 10.1177/1461444814538648
- Friemel, T. N., & Hallermayer, M. (2012). Online Reader Comments: Letter to the Editor or Online Deliberation? *Presentation at the 4th European Communication Conference*, Istanbul (Turkey), October 24, 2012.

- Gerhards, J., & Neidhardt, F. (1990). Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze. WZB Discussion Paper FS III 90-101. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10419/49817>
- Glynn, C. J., Hayes, A. F., & Shanahan, J. (1997). Perceived Support for One's Opinions and Willingness to Speak Out: A Meta-Analysis of Survey Studies on the „Spiral of Silence“. *The Public Opinion Quarterly*, 61(3), 452-463.
- Glynn, C. J., & Hoge, M. E. (2007). Opinions as Norms. Applying a Return Potential Model to the Study of Communication Behaviors. *Communication Research*, 34(5), 548-568.
- Hallermayer, M., & Friemel, T. N. (2012). How Journalists deal with Reader Comments on Newspaper Websites. *Presentation at the 4th European Communication Conference*, Istanbul (Turkey), October 24, 2012.
- Habermas, J. (1971). Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz. In J. Habermas & N. Luhmann (Eds.), *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie: Was leistet die Systemforschung?* (pp. 101-141). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Herbst, S. (1993). The meaning of public opinion: Citizens' construction of political reality. *Media Culture Society*, 15(3), 437-454.
- Hermida, A., & Thurman, N. (2007). Comments please: How the British news media is struggling with user-generated content. *Presentation at the 8th International Symposium on Online Journalism*, Austin (USA), March 31, 2007. Retrieved from <https://online.journalism.utexas.edu/2007/papers/Hermida.pdf>
- Jakrlin, A. (2013). Internet du rassistisches, ängstliches Stück Scheisse. Retrieved from <http://www.joiz.ch/news/internet-du-rassistisches-ngstliches-stck-scheisse>
- Karlsson, M. B. (2010). Participatory Journalism and Crisis Communication: A Swedish Case Study of Swine Flu Coverage. *Observatorio*, 4(1), 201-220.
- Köcher, R., & Bruttel, O. (2011). Social Media, IT & Society 2011. Retrieved from <http://www.infosys.com/de/newsroom/press-releases/documents/social-media-it-society2011.pdf>
- Koop, R., & Jansen, H. J. (2009). Political Blogs and Blogrolls in Canada: Forums for Democratic Deliberation? *Social Science Computer Review*, 27(2), 155-173. doi: 10.1177/0894439308326297
- Kriesi, H. (2012). *Political Communication in Direct Democratic Campaigns. Enlightening or Manipulation?* Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Lenke, M. (2014). Antisemitische Posts zum Tod von Robin Williams: Verroht das Internet? *Focus Online*. Retrieved from http://www.focus.de/digital/internet/immer-voll-in-die-fresse-antisemitische-posts-zum-tod-von-robin-williams-wo-bleibt-der-anstand-im-netz_id_4058403.html
- Machac, L. (2013). Frei Schnauze, aber bitte mit Anstand. *Berner Zeitung*. Retrieved from <http://www.bernerzeitung.ch/leben/gesellschaft/Frei-Schnauze-aber-bitte-mit-Anstand/story/23146857>
- McCluskey, M., & Hmielowski, J. (2011). Opinion expression during social conflict: Comparing online reader comments and letters to the editor. *Journalism*, 13(3), 303-319. doi: 10.1177/1464884911421696
- McKenna, L., & Pole, A. (2008). What do bloggers do: an average day on an average political blog. *Public Choice*, 134(1-2), 97-108. doi: 10.1007/s11127-007-9203-8
- Milioni, D. J., Vadratsikas, K., & Papa, V. (2012). „Their two cents worth“: Exploring user agency in reader comments in online news media. *Observatorio*, 6(3), 21-47.
- Nagiller, J. (2013). Das deliberative Potenzial von Online-Diskussionen auf Nachrichtenportalen. In V. Dander, V. Gründhammer, H. Ortner, D. Pfurtscheller, & M. Rizzolli (Eds.), *Medienräume: Materialität und Regionalität* (pp. 91-106). Innsbruck: Innsbruck Univ. Press.
- Neuberger, C., Nuernbergk, C., & Rischke, M. (2009). Journalismus im Internet: Zwischen Profession, Partizipation und Technik. *Media Perspektiven*, (4), 174-188.
- Neurauter-Kessels, M. (2011). Im/polite reader responses on British online news sites. *Journal of Politeness Research*, 7(2), 187-214. doi: 10.1515/jplr.2011.010
- NET-Metrix (2014). NET-Metrix-Audit 2014-15. Retrieved from <http://netreport.net-metrix.ch/audit/>
- Papacharissi, Z. (2004). Democracy online: civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups. *New Media & Society*, 6(2), 259-283. doi: 10.1177/1461444804041444
- Piksa, P. (2010, May 15). Wie erwünscht ist beim BDZV eine aufgeklärte Öffentlichkeit? Retrieved from <http://www.piksa.info/blog/2010/05/15/1494/>
- Poletta, F., Chen, P. C. B., & Anderson, C. (2009). Is Information Good for Deliberation? Link-Posting in an Online-Forum. *Journal of Public Deliberation*, 5(1), Art. 2.

- Purcell, K., Rainie, L., Mitchell, A., Rosenstiel, T., & Olmstead, K. (2010). Understanding the participatory news consumer. Retrieved from http://www.pewinternet.org/files/old-media/Files/Reports/2010/PIP_Understanding_the_Participatory_News_Consumer.pdf
- Reich, Z. (2011). User Comments. The Transformation of Participatory Space. In J. B. Singer, A. Hermida, D. Domingo, A. Heinonen, S. Paulussen, T. Quandt, & M. Vujnovic (Eds.), *Participatory Journalism: Guarding Open Gates at Online Newspapers* (pp. 96-117). Malden, Oxford: Wiley-Blackwell.
- Richardson, J. E., & Stanyer, J. (2011). Reader opinion in the digital age: Tabloid and broadsheet newspaper websites and the exercise of political voice. *Journalism*, 12(8), 983-1003. doi: 10.1177/1464884911415974
- Schultz, T. (2000). Mass media and the concept of interactivity: an exploratory study of online forums and reader email. *Media Culture & Society*, 22(2), 205-221. doi: 10.1177/016344300022002005
- Schweiger, W., & Weihermüller M. (2008). Öffentliche Meinung als Online-Diskurs – ein neuer empirischer Zugang. *Publizistik*, 53(4), 535-559. doi: 10.1007/PL00022234
- Sehl, A. (2010). Wenn der Leser mitreden will. *Message – Internationale Zeitschrift für Journalismus*, (2), 88-91.
- Singer, J. B. (2011). Taking Responsibility: Legal and ethical issues in participatory journalism. In J. B. Singer, A. Hermida, D. Domingo, A. Heinonen, S. Paulussen, T. Quandt, & M. Vujnovic (Eds.), *Participatory journalism. Guarding open gates at online newspapers* (pp. 121-138). Malden, Oxford: Wiley-Blackwell.
- Springer, N. (2011). Suche Meinung, biete Dialog? Warum Leser die Kommentarfunktion auf Nachrichtenportalen nutzen. In J. Wolling, A. Will, & C. Schumann (Eds.), *Medieninnovationen* (pp. 247-264). Konstanz: UVK.
- Springer, N., Engelmann, I., & Pfaffinger, C. (2015). User comments: motives and inhibitors to write and read. *Information, Communication & Society* (online first), doi: 10.1080/1369118X.2014.997268
- Strandberg, K. (2008). Public deliberation goes on-line? An analysis of citizens' political discussion on the Internet prior to the Finnish Parliamentary Elections in 2007. *Javnost – The Public*, 15(1), 71-90.
- Stromer-Galley, J. (2002). New voices in the public sphere: A comparative analysis of interpersonal and online political talk. *Javnost – The Public*, 9(2), 23-42.

- Tenenboim, O., & Cohen, A. A. (2013). What prompts users to click and comment: A longitudinal study of online news. *Journalism*, 20(10), 1-20. Published online before print: December 31, 2013. doi: 10.1177/1464884913513996
- Trost, K. E., & Schwarzer, B. (2012). *Social Web auf Online-Portalen deutscher Zeitungen. Eine empirische Untersuchung des Nutzungsverhaltens*. Baden-Baden: Nomos.
- Tsaliki, L. (2002). Online forums and the enlargement of public space: Research findings from a European Project. *Javnost – The Public*, 9(2), 95-112.
- Vujnovic, M. (2011). Participatory Journalism in the Marketplace: Economic motivations behind the practices. In J. B. Singer, A. Hermida, D. Domingo, A. Heinonen, S. Paulussen, T. Quandt, & M. Vujnovic (Eds.), *Participatory journalism. Guarding open gates at online newspapers* (pp. 139-154). Malden, Oxford: Wiley-Blackwell.
- Weber, P. (2012). Nachrichtenfaktoren & User Generated Content: Die Bedeutung von Nachrichtenfaktoren für Kommentierung der politischen Berichterstattung auf Nachrichtenwebsites. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, 60(2), 218-239.
- Wismer, D. (2013). Internet du rassistisches, ängstliches Stück Scheisse. Retrieved from <http://www.joiz.ch/news/internet-du-rassistisches-angstliches-stck-scheisse>
- Wright, S., & Street, J. (2007). Democracy, deliberation and design: the case of online discussion forums. *New Media & Society*, 9(5), 849-869. doi: 10.1177/1461444807081230
- Zhou, X. (2009). The political blogosphere in China: A content analysis of the blogs regarding the dismissal of Shanghai leader Chen Liangyu. *New Media & Society*, 11(6), 1003-1022. doi: 10.1177/1461444809336552

Empfohlene Zitierung: Rihl, A., & Krone, J. (2015). Medienförderung: Programm- und Kommunikationsanalyse. Nichtkommerzieller Rundfunk in Österreich – Campus & City Radio 94,4. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 175-201). doi: 10.17174/dcr.v1.9

Zusammenfassung: Der Beitrag prüft die mögliche Ausweitung der Rundfunkmedienförderung für nichtkommerzielle Angebote in der Republik Österreich auf Netzmedienangebote auf Basis einer Sekundärauswertung der durch die Autoren 2013 publizierten Studie „Programm- und Kommunikationsanalyse des nichtkommerziellen Rundfunks Österreichs im Medienwandel“. Am Beispiel des *Campus & City Radio 94,4* werden Medienpraxis, medienpolitische Steuerungselemente und die daraus abzuleitenden Erkenntnisse in den spezifischen Kontext der Bereitstellung von Online-Angeboten durch nichtkommerzielle, direkt geförderte Rundfunkmedien im Rahmen des Public-Value-Diskurses gesetzt. Eine Bereitstellung solcher Angebote entspricht einerseits nicht gleichermaßen dem linear angebotenen Programm und Praxisbetrieb (Zusatzinformationen) und ist andererseits über eine dezidierte, kontinuierliche Fördermaßnahme in der Lage, unterschiedlich hohe Budgets der nichtkommerziellen Medien für online bereitgestellte Programm- und Kommunikationsangebote auf einen gleichmäßig hohen Standard qua Förderrichtlinien zu heben.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Alexander Rihl & Jan Krone

Medienförderung: Programm- und Kommunikationsanalyse

Nichtkommerzieller Rundfunk in Österreich
– Campus & City Radio 94,4¹

1 Forschungsinteresse und theoretische Einbindung

Während staatliche Förderungen als dritte Erlösform neben Werbegeldern und Gebühren/Abonnements zur Aufrechterhaltung von privat organisierten publizistischen Angeboten durch die herrschende medienpolitische Meinung in Deutschland mit Blick auf die Geschichte und die Verfassung kritisch gesehen werden, existiert in der Republik Österreich eine etablierte Medienförderung für private Medienunternehmungen (Krone, 2013, S. 412).

Folgt man Jarren und Donges (2007), ist Medien- und Kommunikationspolitik charakterisiert durch eine „ermöglichende Funktion“ und zielt auf eine „gute Ordnung“ von Mediensystemen im Rahmen der jeweils gültigen verfassungs-

1 Der Beitrag stützt sich auf eine Sekundärauswertung der Studie „Programm- und Kommunikationsanalyse des nichtkommerziellen Rundfunks Österreichs im Medienwandel“ (Krone & Rihl, 2013). Intention der vorliegenden Untersuchung ist es, die Rundfunkmedienförderung für nichtkommerzielle Angebote in Österreich auf ihre mögliche Ausweitung für Netzmedienangebote zu prüfen. Durchgeführt im Auftrag der *Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH* (RTR-GmbH) entstand sie auf

rechtlichen Grundzüge ab (S. 399-406). In der Praxis bewegen sich medienpolitische Entscheidungen in der Europäischen Union (EU) zwischen den „geopolitischen“ Polen „Medienförderung“ und der „freien Kraft der Märkte“ (Krone, 2009b, S. 180). Die medienpolitische Begründung (Grinschgl, 2007, S. 337-338, 343-344) zur Legitimität von direkten Förderungen elektronischer Medien in Österreich fußt in Teilen auf dem geomedialen Umfeld Österreichs. Die Ausschöpfung des Werbepotentials österreichischer Medienunternehmungen auf dem Heimatmarkt wird durch die Marktteilnahme ausländischer Akteure sowie der des Österreichischen Rundfunks (ORF) limitiert und beeinträchtigt auf diese Weise den Wettbewerb für originär österreichische Medienangebote. In Summe ist das Ziel medienpolitischer Aktivität der überwiegend zentral und nicht föderal strukturierten Medienförderung darauf ausgerichtet, die Medien- und Meinungsvielfalt zu erhalten und zu stärken.

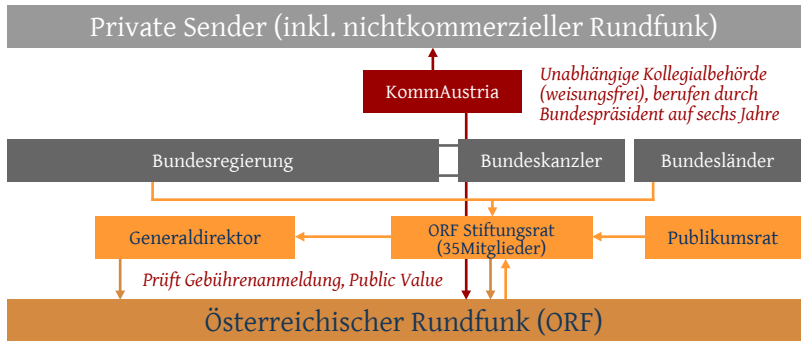
Die österreichische Medienpolitik sieht in dem publizistischen Wettbewerb eine latente Gefährdung durch Marktversagen (Heinrich, 1992, S. 338-354). Der Ausschüttungsprozess spezifischer Förderinstrumente des Bundes für publizistisch getriebene Massenmedien obliegt der bundeseigenen RTR-GmbH sowie der seit 2010 weisungsungebundenen Medienbehörde *KommAustria* in Wien (Krone, 2013, S. 412-413; RTR, 2013).

Nichtkommerzieller Rundfunk in Österreich

Der hier als Gegenstand gewählte nichtkommerzielle Rundfunk (NKRF) in Österreich stellt sich nicht nur als eine von den öffentlich-rechtlichen und kommerziellen Anbietern abweichende Organisationsform dar, sondern weist im Unterschied zu den dominierenden Akteuren im dualen Rundfunksystem Österreichs (siehe Abbildung 1) auch die dem Public-Value-Konzept eigenen Merkmale eines direkten Zugangs des Bürgers zu Medienproduktion, Medienausbildung und Verbreitung von lokalen bzw. regionalen Hörfunk- und Fernsehprogrammen auf. Sie

Basis der frei zugänglichen Online-Informationen der für die Studie ausgewählten 17 Untersuchungsobjekte (14 Hörfunk- und drei TV-Sender). Am Beispiel des *Campus & City Radio 94,4* werden Medienpraxis, medienpolitische Steuerungselemente und die daraus abzuleitenden Erkenntnisse in den spezifischen Kontext *Bereitstellung von Onlineangeboten durch nichtkommerzielle, direkt geförderte Rundfunkmedien* gesetzt.

Abbildung 1: Duales Rundfunksystem Österreich



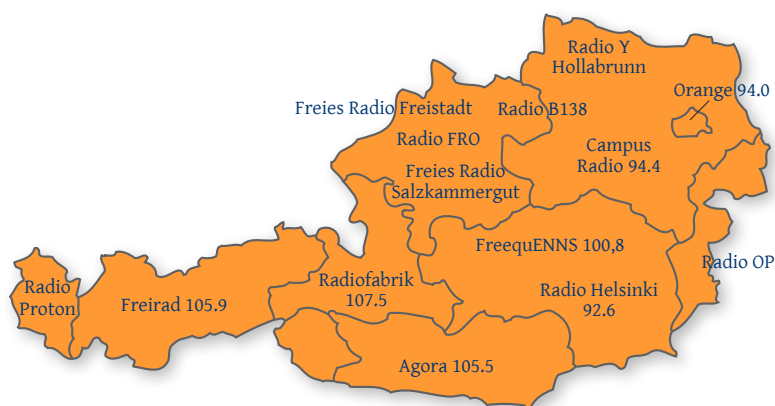
Quelle: Eigene Darstellung

runden als dritter, unabhängiger Sektor in einem dualen Rundfunksystem das gesamt verfügbare Angebot an publizistischen Inhalten mit eigenen Leistungsspektren ab (Knoche, Hirner, & Wagner, 2001), die von kommerziellen und öffentlich-rechtlichen Akteuren nicht oder nur teilweise erbracht werden können (Schramm, 1977, zit. n. Kleinsteuber, 2012, S. 270). Die lizenzierten 14 nichtkommerziellen Hörfunksender (siehe Abbildung 2) und drei Fernsehsender Österreichs (zur Entwicklung nichtkommerzieller Rundfunkmedien in Österreich siehe Purkarthofer, Pfisterer, & Busch, 2008; Peissl et al., 2010) verstehen sich als Plattformbetreiber für Bürgerinnen und Bürger. Nichtkommerzialität, Gemeinnützigkeit, Zugang, Partizipation, Integration, Meinungs- und Sprachenvielfalt sowie Aus- und Weiterbildung erklären den Bezugsrahmen als Auswahl beispielhaft und stehen für die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an politischen Prozessen, aktiv vermittelter Medienkompetenz und einer inhaltlichen Vielfalt im regionalen und lokalen Bereich. Andererseits stellen gerade in diesem Segment finanzielle Mittel und Fachwissen häufig ein limitierendes Moment dar und erfordern alternative Finanzierungskonzepte (Liljeberg & Krambeer, 2012, S. 174).

Die Finanzierung der nichtkommerziellen Plattformen erfolgt in Österreich über vielfältige Optionen. Diese können neben den Mitteln der staatlichen Medienförderung auch sonstige Abgaben, Spenden, Stiftungsmittel, Hochschulmittel, Kulturvereins-Mittel oder Abonnements sein. Das Schalten von Werbungen

ist ebenso untersagt wie das Verkaufen von Sendeplätzen an Werbungtreibende. Ein Sponsoring einzelner Programmteile ist jedoch zulässig. Im Verhältnis zu ihrer Mittelausstattung sind an die österreichischen nichtkommerziellen Rundfunkmedien verhältnismäßig detaillierte Anforderungen durch die Lizenz- und Förderbestimmungen gekoppelt. Auch verlangen die einzelnen Sender einander über Selbstverständniserklärungen an den *Verband Freier Radios Österreich* (VFRÖ, 2014) hohe Ansprüche ab (zur Leistungsfähigkeit der nichtkommerziellen Rundfunkmedien in Österreich siehe Purkarthofer et al., 2008; Peissl et al., 2010; Mörth et al., 2011). Die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme von Fördergeldern aus

Abbildung 2: Nichtkommerzieller, lizenzierter Hörfunk in Österreich



Quelle: VFRÖ (2013)

dem „Fonds zur Förderung des nichtkommerziellen Rundfunks“ (Mittelvolumen 2012: 2,5 Mio. EUR; 2013: 3 Mio. EUR; RTR-GmbH, 2011) sehen vor, dass die Antragsteller nichtkommerziell arbeiten, ein Bekenntnis zur Charta der Freien Radios Österreich ablegen und einen offenen, diskriminierungsfreien Zugang für alle Personen und Gruppen bereitstellen. Die Förderzuwendungen enthalten eine Inhaltförderung, eine Ausbildungsförderung sowie eine Studienförderung, jedoch keine explizite, unmittelbare Online-Förderung.

Public-Value-Konzept und Online-Angebote

Im Zuge der Digitalisierung und Konvergenz der Kommunikationsmittel (Krone, 2011; Wenger, 2011, S. 147, 150-153), gewinnt der Begriff „Public Value“ im Zusammenhang mit den nichtkommerziellen Rundfunkmedien eine neue Dimension auf der medienpolitischen Agenda. Der Begriff ist ableitbar aus dem verwaltungsrechtlichen Begriff der „Daseinsvorsorge“, der staatliche Leistungen zur Aufrechterhaltung der Gemeinschaft bezeichnet und die Bedürftigkeit nach Förderung dabei unabhängig von Vermögen bewertet. Angewendet wird das Konzept auf Bildungs- und Kultureinrichtungen und öffentlich-rechtlichen bzw. nichtkommerzieller Rundfunk (Forsthooff, 1971, S. 75-77; Lackner, 2010, S. 17-35).

Medienorganisationen stehen hierbei vor einem Strukturwandel, der den gesamten (publizistischen) Medienbetrieb ausweitet, wobei die Mittelallokation jedoch – im Fall der nichtkommerziellen Rundfunkmedien – konstant an denjenigen Fördermaßnahmen haften bleibt, die den Online-Betrieb nicht direkt berücksichtigen (Anderson, Bell, & Shirky, 2012, S. 2-18). Der publizistische Wettbewerb in einem Mediensystem beschränkt sich demnach nicht nur auf das Kernverbreitungsgebiet und den Kerndistributionsweg herkömmlicher Rundfunksendeanlagen, sondern erweitert sich im Medienwandel auch auf die ergänzende Programm- und Kommunikationsplattform Internet. Diese hybride Oberfläche gilt es für nichtkommerzielle Programmanbieter nicht nur strukturell zu erfassen, sondern auch mit obligaten Programm- und Kommunikationsangeboten auszustatten. Sämtliche an der Medienproduktion direkt oder indirekt beteiligten Akteure nichtkommerzieller Rundfunkmedien Österreichs passen sich der neuen Mediennutzung des Publikums an (Krone, 2009a, S. 12-13).

Entstanden ist das Public-Value-Konzept für den Rundfunk aus der Diskussion um Aufgaben und Ziele des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der EU. Aktivitäten auf neuen medialen und kommunikativen Oberflächen, den Online-Medien, sind ausdrücklich in das Konzept integriert und nun nicht mehr von öffentlicher Kommunikation trennbar (Trappel, 2010, S. 29-30). Öffentliche Kommunikation ist ohne das Publikum nicht denkbar, ein Public-Value-Ansatz außerhalb der Publikumperspektive sogar fehlgeleitet (Wyss, 2009, zit. n. Scherer, 2011, S. 131). Lackner (2010, S. 15) stellt in diesem Zusammenhang Interpretationsebenen des Public-Value-Begriffs auf: einerseits eine formelle oder institutionelle, andererseits eine sachbezogene oder materielle Interpretation. Formell werde Public

Value dort erbracht, wo Veranstalter eine Gemeinwohlverpflichtung haben und nicht an Gewinnen ausgerichtet sind, also in nichtkommerziellen Medien; sachbezogen oder materiell dort, wo Kriterien zur Messung definiert werden, wie beispielsweise in den *Besonderen Bestimmungen* des NKRF. Dieser „Public Value von unten“ (Peissl, 2011, S. 258) der nichtkommerziellen Medien stimme nicht zuletzt mit den Vorstellungen von Trappel (2010, S. 30-32) überein, der Public Value als messbare Rundfunkleistung öffentlichen Mehrwerts definiert.

Public Value leitet sich „grundsätzlich aus den Aktivitäten und gesellschaftlichen Rollen in lokalen und regionalen Zusammenhängen“ ab (Peissl, 2011, S. 261). In diesem Kontext hängt das Internet als leicht zugänglicher Kommunikationsraum mit den klassischen Medien(strukturen) zusammen und eröffnet neue Partizipations-, Informations- und Kommunikationsmuster. Gilt nach Scherer (2011, S. 127-131) das Publikum bei den Rundfunkinstitutionen des dualen Rundfunksystems als „vergessener Stakeholder“, garantierten nichtkommerzielle Medien als dritter Sektor qua ihrer Wesensmerkmale gerade die Partizipation des Publikums innerhalb der analogen technischen Reichweite auf lokaler und regionaler Ebene (Brosius & Weiler, 2000, S. 9-20) sowie digital praktisch weltweit über das hybride Kommunikationsmedium Internet. Die Veränderungen im Feld der öffentlichen Kommunikation können insbesondere für die nichtkommerziellen Medien eine Steigerung der Kommunikationsvermittlung in einer Gesellschaft bedeuten, die denjenigen noch stärker als in der analogen Medienvergangenheit eine Stimme verleiht, „die in der Öffentlichkeit kein Gehör finden“ (Trappel, 2010, S. 32).

Folgen für die Medienpolitik

Somit ergeben sich nicht nur neue Problemfelder für die Kommunikationspolitik der Sender, sondern ebenso Herausforderungen für die medienpolitische Förderung des nichtkommerziellen Rundfunks. Es sind insbesondere die nichtkommerziellen Rundfunkmedien als Teil eines dualen Rundfunksystems, die über das Internet als ubiquitäre und multifunktionale Kommunikationsplattform den Deutungssphären von „Public Value“ ihrem partizipativen Selbstverständnis noch besser gerecht werden können.

Die Förderung nichtkommerzieller Medien bezieht sich nach heutigem Stand lediglich indirekt auf den Online-Bereich in der Gestalt, als dass die Fördermittel-

empfänger mit der staatlichen Unterstützung auch ihren Online-Auftritt ausbauen und pflegen. Eine explizite, direkte Online-Medienförderung oder eine Ausweitung von Fördermitteln in den der Förderung zugrunde liegenden gesetzlichen Grundlagen fehlen bislang gänzlich. Dieser „blinde Fleck“ der Online-Medienförderung im Katalog der bundesstaatlichen Medienförderung stellt derzeit einen sich zusehends schärfenden Fokus medienpolitischer Überlegungen in Österreich dar. Nach Alfred Grinschgl (2012), Geschäftsführer des Fachbereichs Medien innerhalb der RTR-GmbH, sind „Prozesse und Überlegungen, Online-Förderungen in Zukunft berücksichtigen zu können“, Teil der medienpolitischen Agenda. Die Partizipationsfunktion IP-basierter publizistischer Angebote für die Bürgerinnen und Bürger eröffnet in dieser Causa den Ansatz für bereits existierende Förderinstrumente, die es um eine Ausweitung auf netzbasierte, publizistisch ausgerichtete Medienangebote zu prüfen gilt (Krone, 2013, S. 414).

Mit entsprechenden Erkenntnissen zur Struktur von Online-Kommunikationsleistungen nichtkommerzieller Rundfunkmedien ist die Medienpolitik eines Mediensystems in der Lage, Ansprüche an die Leistungen wie durch den nichtkommerziellen Rundfunk zu formulieren sowie technologischen und gesellschaftlichen Verschiebungen qua Medienwandel zu folgen und Anpassungen einzufordern. Der Beitrag will vor diesem Hintergrund prüfen, ob eine Erweiterung der direkten Medienförderung für NKRF in Österreich auf den Online-Betrieb unter Berücksichtigung der ohne explizite Online-Förderung entstandenen Angebote notwendig ist.

2 Untersuchungsdesign

Grundlegend für das angeführte Forschungsinteresse ist eine Ende 2011 in Auftrag gegebene Studie der RTR-GmbH. Diese verfolgte das Ziel anhand verfügbarer Online-Informationen eine Sender- und Sendungsanalyse des NKRF in Österreich durchzuführen. Mit Hilfe einer quantitativen Inhaltsanalyse wurden dabei die Programmleistungen nach strukturellen und inhaltlichen Merkmalen sowie nach der gesellschaftlichen Relevanz der Inhalte differenziert. Im Gegensatz zu bisher durchgeführten Inhaltsanalysen wurde nicht das linear gesendete Programm untersucht, sondern vor dem Hintergrund des „Public Value“-Komplexes ausschließlich die Online-Informationen der Senderwebsites. Diese Form

der Sender- und Sendungsanalyse kann einerseits als forschungsökonomisch effizient gelten, da der Datenzugang deutlich einfacher und logistisch handhabbarer ist. Andererseits berücksichtigt die eingenommene Publikumperspektive ein Publikum, das Rechercheaktivitäten nicht mehr nur zunehmend, sondern primär auf das Internet und die dort verorteten Informationen stützt (van Eimeren & Frees, 2013; Schorb, Jünger, & Rakebrand, 2013).

Für den Untersuchungszeitraum 2012 wurde vorausgesetzt, dass die Untersuchungsobjekte als Medienbetriebe über eigene Websites verfügen. Die Annahme über die Verfügbarkeit wurde in der Vorbereitungsphase der Studie mittels eines Pretests verifiziert. Alle Untersuchungsobjekte (14 Hörfunk- und drei Fernsehsender) weisen demnach eigenständig verantwortete Webauftritte auf und leisten damit den ersten Beleg für ihre, von Medienregulierung wie auch durch den eigenen Verband erwartete Public-Value-Ausrichtung. Die erhobenen sender- und sendungsspezifischen Daten zur Informations-, Kommunikations- und Partizipationsleistungen wurden nach ausreichender Einbindung des Internet in den Publikumskontakt interpretiert und auf die Frage nach einer politisch motivierten, medienregulierenden Online-Förderung angewandt.

Um den praktischen Rahmenbedingungen des alltäglichen Medienbetriebs und den Besonderheiten des NKRf Rechnung zu tragen, wurde die quantitative Inhaltsanalyse der Online-Informationen in mehrere Ebenen geteilt, um das publizistische, kommunikative und informative Angebot der Untersuchungsobjekte für das Publikum zu evaluieren. Die erste Ebene stellt die Sender als Analyseseinheiten in den Mittelpunkt (Senderanalyse) und definiert so die von der RTR-GmbH zur Zeit der Durchführung geförderten Hörfunk- und Fernsehsender als Grundgesamtheit. Auf der zweiten Ebene bilden die Programminhalte die Analyseseinheiten (Sendungsanalyse), also die Online-Informationen zu den angekündigten Sendungen der Sender aus der ersten Ebene der Senderanalyse.

Im Folgenden werden diese den beiden Ebenen zugrunde liegenden Untersuchungsdesigns differenziert dargestellt. Die Methodenbeschreibung richtet sich dabei maßgeblich nach der bereits veröffentlichten Studie. Die dritte Ebene der Untersuchung umfasst eine Überprüfung des tatsächlich gesendeten Programms; sie wird in diesem Kontext jedoch ausgeblendet, da sie in der Sekundäranalyse der Ergebnisse keine entscheidenden Erkenntnisse liefern kann (Krone & Rihl, 2013, S. 37-51, 79-149, 255-267).

2.1 Senderanalyse

Ziel auf der ersten Untersuchungsebene Senderanalyse war es, die lizenzierten, nichtkommerziellen Rundfunkmedien in Österreich anhand ihrer Online-Eigendarstellung zur Verbreitung, Transparenz, Partizipation und Kommunikation zu kategorisieren, zu beschreiben und einen Überblick zu senderspezifischen, also sendungsübergreifenden bzw. -umfassenden Informationen zu erhalten. Das Instrument bedient sich dabei Kriterien sowohl aus dem Public-Value-Diskurs als auch aus der seit 2007 unregelmäßig durchgeführten Fernsehprogrammforschung „Fernsehen in Österreich“ (Woelke, 2010). Aufgrund mediengattungsspezifischer Charaktermerkmale der einzelnen Untersuchungsobjekte wurden die Codepläne getrennt für Hörfunk und Fernsehen konzipiert, um die spezifischen Eigenheiten von Hörfunk- und Fernsehsendern zu berücksichtigen.² Die Auswertung und Interpretation der Daten erfolgt jedoch aufgrund des allgemeinen und beispielhaften Charakters der Analyse zusammengefasst.

Die Grundgesamtheit der Senderanalyse stellen alle lizenzierten, nichtkommerziellen Hörfunk- und Fernsehsender in Österreich dar, die im Jahr 2011 von der RTR-GmbH nach den Förderbestimmungen des NKRF gefördert wurden. Das Untersuchungsdesign der quantitativen Inhaltsanalyse und die daraus resultierenden senderbezogenen Daten sind stets senderwebsitebasiert. Die Studie wurde als einmalige Vollerhebung aller 14 Hörfunk- und drei TV-Sender durchgeführt.

Der Untersuchungsbereich beschränkt sich auf die auf den Senderwebsites dargestellten Informationen, verlinkte Websites außerhalb der senderinternen Domain wurden also nicht berücksichtigt. Eine Untersuchungseinheit entspricht einem Sender bzw. dessen Website. Somit wurden zwar Programmschemata im Sinne einer Wochen- oder Monatsübersicht berücksichtigt, nicht jedoch spezifische Inhaltsbeschreibungen und Informationen einzelner Sendungen – sie sind Gegenstand der Sendungsanalyse. Die Senderanalyse umfasst neben sendertechnischen Daten – wie Verbreitungsgebiet, Übertragungsart, Supranationale Verbreitung/Webstream, Audiothek (Medienarchiv) – auch die Sendertransparenz und angebotene Partizipationsoptionen (Organigramm/Senderstruktur, Erlösquellen,

2 Die Codepläne (auch der noch zu beschreibenden Sendungsanalyse) können in der online veröffentlichten Untersuchung unter <https://www.rtr.at/de/komp/SchriftenreiheNr2013> eingesehen werden.

Programmschemata, Programmübernahme und Wiederholungen, Zulassungsinhaber, Zulieferer, Blogs, Partizipations-/Kommunikationsoptionen Publikum-Sender, medienpädagogische Angebote). Die Datenerhebung erfolgte vom 2. bis 8. April 2012 als Vollerhebung. Die Websites aller zur Grundgesamtheit zählenden nichtkommerziellen Rundfunkmedien wurden je einmal analysiert. Die Codierung der Senderanalyse wurde von einem einzelnen Coder durchgeführt.

2.2 *Sendungsanalyse*

Die Sendungsanalyse bildet die zweite Ebene der Untersuchung. Hier sind die sendungsspezifischen Informationen der Untersuchungsobjekte nichtkommerzieller Rundfunkmedien aus der ersten Untersuchungsebene Forschungsgegenstand. Als Datenbasis dienen wiederum die über die Websites der Untersuchungsobjekte an das Publikum geleiteten Programminformationen. Ziel der Sendungsanalyse war es, die nichtkommerziellen Rundfunkmedien in Österreich anhand ihrer Online-Eigendarstellung zu den einzelnen Sendungen zu kategorisieren sowie die sendungsspezifischen Informations-, Kommunikations- und Partizipationsleistungen zu beschreiben.

Auch das Instrument der Sendungsanalyse orientiert sich dabei an den aus dem Public-Value-Diskurs abgeleiteten Kriterien sowie an der Fernsehprogrammforschung „Fernsehen in Österreich“ (Woelke, 2010). Ebenso sind die Codepläne nach mediengattungsspezifischen Charaktermerkmalen für Hörfunk und Fernsehen getrennt. Die Auswertung und Interpretation der Daten erfolgt jedoch unter Berücksichtigung der gattungsspezifischen Variablen auch hier zusammengefasst. Neben sendungstechnischen Daten (Titel, Zeit, Wiederholung, Übertragung, Partizipationsoptionen) stellte die Sendungsanalyse zudem auf produktionsanalytische Informationen (Medienpädagogik, Produktionsart) ab und erhob des Weiteren Daten zur Programmstruktur- und Inhaltsanalyse (Sendungssparte, Musikanteil, Genre, Thema, Sendungssprache, Regional- und EU-Bezug, Publikumsgruppe, Barrierefreiheit).

Die Grundgesamtheit der Sendungsanalyse umfasst alle Informationen zu den im Untersuchungszeitraum auf den Senderwebsites angekündigten Sendungen der 17 nichtkommerziellen Sender aus der ersten Untersuchungsebene. Im Gegensatz zur Senderanalyse bezieht sich die zweite Ebene der Untersuchung auf

eine Stichprobe von acht natürlichen Wochen, die in zwei Untersuchungszeiträumen von jeweils vier aufeinanderfolgenden Wochen im April (2.-29.04.) und Oktober (1.-28.10.) 2012 analysiert wurden. Die Sendungsanalyse wurde als Vollerhebung der online angekündigten Sendungsinformationen durchgeführt.

Die Codierung wurde in der ersten Untersuchungswelle von vier, in der zweiten Welle von drei Projektmitarbeitern vorgenommen, die bereits über Erfahrung in der Durchführung standardisierter Inhaltsanalysen verfügten. Um die Zuverlässigkeit bzw. Reliabilität der Codierung zu gewährleisten, wurden die Codierer vor der ersten Feldphase in mehreren Schulungssitzungen mit dem Instrument vertraut gemacht und an der Durchführung von Pretests beteiligt. Vor dem Start der zweiten Erhebungswelle wurde eine weitere Schulungseinheit durchgeführt. Weiterhin wurde das Instrument vor der ersten Feldphase in vier Pretests an unterschiedlichen Testmaterialien verschiedener Sender erprobt und optimiert. Auf Basis des Reliabilitätstests³ aus der ersten Feldphase wurde das Instrument vor der zweiten Datenerfassung nochmals geringfügig angepasst, um Veränderungen in der Sendungslandschaft abzubilden.

3 Ergebnisse

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse der Untersuchung orientieren sich weitgehend an der veröffentlichten Studie (Krone & Rihl, 2013, S. 52-56; 157-166). Dabei handelt sich jedoch nicht um neue Daten, sondern vielmehr um eine neue Interpretation der erhobenen Daten hinsichtlich einer expliziten, unmittelbaren Online-Förderung für kontinuierlich angebotene, redaktionelle Inhalte des nichtkommerziellen Rundfunks in Österreich. Vor der spezifischen Auswertung der Analyse wird ein allgemeiner Überblick über die Gesamtstruktur aller Sender und die derzeit bestehende Landschaft an online angebotenen Informations-, Kommunikations- und Partizipationsleistungen im lizenzierten, nichtkommerziellen Rundfunk in Österreich gegeben. Die Auswertung erfolgt jeweils nach den Untersuchungsebenen getrennt.

3 Die Daten zur Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Auswertung als auch zur Inter-coder-Reliabilität können online unter <https://www.rtr.at/de/komp/SchriftenreiheNr22013> eingesehen werden.

3.1 Online-Kommunikation der Senders – Ergebnisse der Senderanalyse

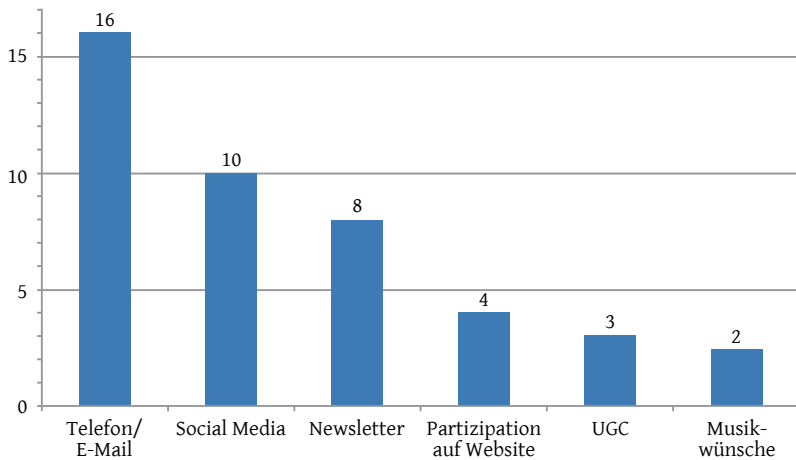
Alle untersuchten nichtkommerziellen Rundfunksender verfügen auf ihrer Webpräsenz über einen integrierten Webstream. Fünf von 17 Hörfunk- und TV-Sender (29,4%) bieten ihren Hörern eine Mediathek an. Die drei Fernsehsender erweitern ihr Online-Angebot zusätzlich zu den Mediatheken um explizit mobile Rezeptionsangebote in Form von Mobile-Streams. Podcasts gibt es bei zwei der 14 untersuchten Hörfunksender (14,3%).

Die Darstellung der Programmschemata divergiert stark: Die häufigste Form der Programmdarstellung erfolgt über ein tägliches Programmschema mit Datumsangaben (52,9%), an zweiter Stelle steht das wöchentliche Schema ohne Datum. Auf Programmübernahmen weisen nahezu alle Sender (82,4%) hin. Etwas weniger sind es bei zugeliferten Produktionen (74,7%).

Ein deutlich differenzierteres Bild bieten die Kommunikationsleistungen: Während 16 von 17 Rundfunkveranstaltern (94,1%) via Telefon oder E-Mail und etwas mehr als die Hälfte der Sender (58,8%) zudem über eigene Social-Media-Angebote (bei dritten Anbietern) zu erreichen sind, erscheinen die weiteren Möglichkeiten online-basierter Informations-, Kommunikations- oder Partizipationsangebote wenig genutzt. Während User Generated Content (17,6%) ebenso wie Musikwünsche (14,3%, nur für Hörfunksender) eine geringe Bedeutung erfahren, stehen Newsletter (47%) und websitetypische Kommunikations- und Partizipationsangebote (23,5%) im Vordergrund (siehe Abbildung 3).

Nach diesem Überblick wird eine senderspezifische Auswertung beispielhaft am *Campus & City Radio 94,4* zum Erhebungszeitraum dargestellt. Die Ergebnisse stellen deskriptiv den Status Quo der webbasierten Informations-, Kommunikations- und Partizipationsleistungen dar: Das *Campus & City Radio 94,4* sendet via UKW in einem lokalen Verbreitungsgebiet. Das Sendegebiet erweitert der Sender über einen Webstream, ohne jedoch das Programm anderweitig im Web – zum Beispiel in Form einer Audiothek oder mobil – zu verbreiten. Der Sender gibt an, 24 Stunden am Tag Programm zu senden und legt neben der Senderstruktur auch die Sendelizenzinhaber offen. Das wöchentliche Programmschema erscheint inhaltlich indifferent, ohne Datumsangaben und bietet dadurch nur geringe Programminformationen. Auf der Website finden sich Angaben zu Wiederholungen und Programmübernahmen sowie über zugeliferte Produktionen. Der Sender verfügt über ein sendereigenes Blog, das jedoch nicht mit Blogs der Sendungszu-

Abbildung 3: Kommunikationsangebote der Sender in Prozent (n=17)



lieferer verlinkt ist. Die weiteren Angebote zur Kommunikation, Information und Partizipation sind gering. Der Sender ist ausschließlich via Telefon, E-Mail und eigener Social-Media-Präsenz erreichbar.

3.2 Sendungsspezifische Kommunikations- und Partizipationsleistung - Ergebnisse der Sendungsanalyse

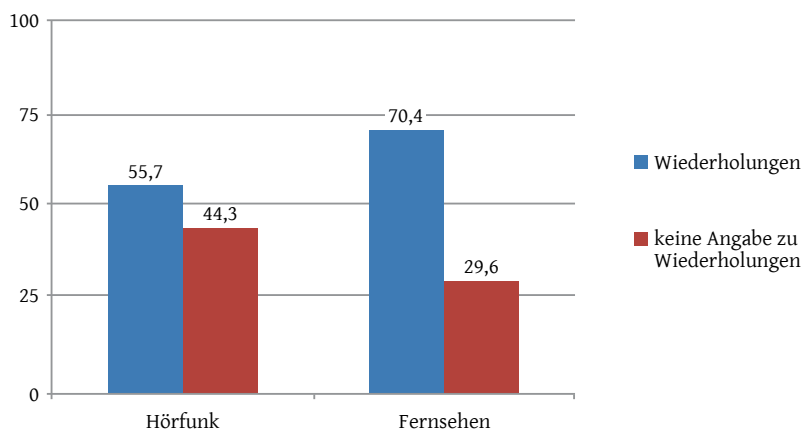
Auch bezogen auf die Sendungsanalyse wird zu Beginn ein Überblick über alle Sendungen aller Sender und über die entsprechenden Strukturen gegeben, um den Status Quo der online verfügbaren Informationen sowie der sendungsspezifischen Kommunikations- und Partizipationsleistung deskriptiv darzustellen: So lassen sich übergreifende Gemeinsamkeiten aller Sender aufzeigen, in denen auch gattungsspezifische Differenzen deutlich werden. Während im Hörfunkbereich ein Großteil der untersuchten Sendungen Erstausstrahlungen, respektive nicht als Wiederholungen gekennzeichnete Ausstrahlungen sind, ist das Verhältnis bei den Fernsehsendern umgekehrt: Hier dominieren die Wiederholungen bzw. die Kennzeichnungen von Wiederholungen. Wird eine Sendung weder im Programm-

schema noch in der individuellen Sendungsbeschreibung als Wiederholung gekennzeichnet, geht diese Sendung als Erstaussstrahlung in den Datensatz ein. Dementsprechend sind bei den Hörfunksendern 84,5 Prozent der untersuchten 11.845 Sendungen ohne Angabe zu einer Wiederholung (entspricht einer Erstaussstrahlung), 15,5 Prozent werden als Wiederholungen gekennzeichnet. Im Bereich der TV-Sender sind hingegen 27,4 Prozent der 3.769 untersuchten Sendungen Erstaussstrahlungen, 72,6 Prozent wurden als Wiederholungen markiert.

Um eine optimale Kommunikations- und Orientierungsleistung zu liefern, ist bei Wiederholungen die Kennzeichnung des Erstaussstrahlungstermins notwendig. Wird eine Sendung ausschließlich als Wiederholung gekennzeichnet, wird dem Zuschauer die Entscheidung, ob er die Erstaussstrahlung bereits gehört oder gesehen hat, erschwert. Es bildet sich eine Informationsbarriere. Im Hörfunkbereich liefern 55,7 Prozent der 770 untersuchten Sendungsankündigungen mit Wiederholungskennzeichnung Angaben zum Erstaussstrahlungstermin. Bei den erhobenen Fernsehveranstaltern sind es 70,4 Prozent bei einer Grundgesamtheit von 1.736 Sendungen (siehe Abbildung 4).

Von allen 15.614 mediengattungsübergreifend angekündigten Sendungen werden insgesamt 15,8 Prozent als fremdsprachige Sendungen ausgeschrieben,

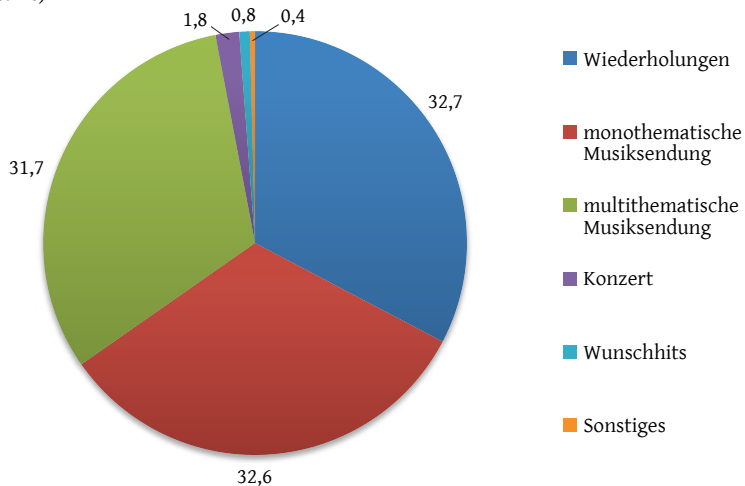
Abbildung 4: Wiederholungskennzeichnung im Vergleich in Prozent
(Hörfunk n=770; Fernsehen n=1.736)



wobei der größte Teil dieser Sendungen (47,6% von 2.451 angekündigten fremdsprachigen Sendungen) als englischsprachig gekennzeichnet ist.

Im Bereich der nichtkommerziellen Hörfunksendungen wurde weiterhin differenziert, ob die angekündigten Sendungen aus dem Bereich der Rundfunkpublizistik/Information ausschließlich aus Wortbeiträgen oder auch aus Musikbeiträgen mit Wortanteil bestehen. Auffällig ist, dass knapp drei Viertel (72,2%) aller Hörfunkpublizistik- und Informationssendungen ausschließlich als Wortsendungen angekündigt werden (die Musikstrecken werden implizit transportiert). Ähnliches wird auch durch die ausgeschriebene Formatierung der Musiksendungen deutlich: Von 3.426 angekündigten Musiksendungen sind knapp ein Drittel (32,7%) und damit auch der größte Teil der Sendungen ohne Angabe zum Musikformat, ein weiteres Drittel (32,6%) wird ebenso indifferent als multithematische Musiksending beschrieben (siehe Abbildung 5).

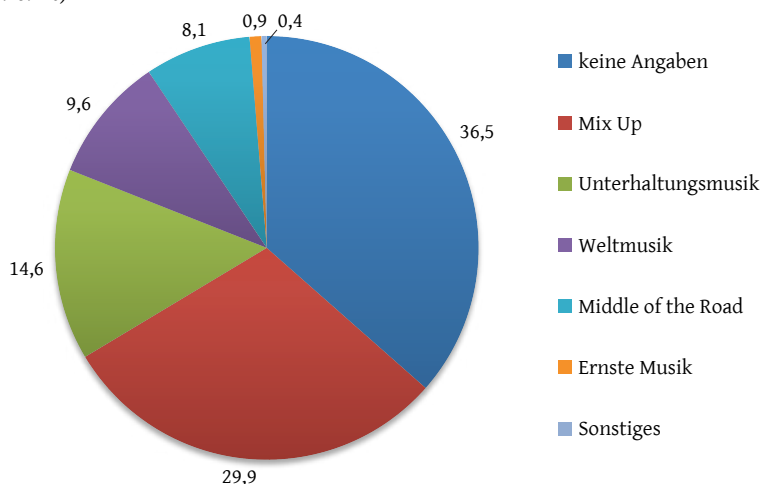
Abbildung 5: Inhaltliche Formatierung der Musiksendungen im Hörfunk in Prozent (n=3.426)



Der ermittelte Trend der geringen Informations- und Kommunikationsleistung bezüglich der Musiksendungen ist auch bei der ausgeschriebenen Musikfarbe sichtbar: Hier dominiert die Ausprägung „keine Angabe“ (36,5%), wodurch ein Defizit

in der Informationsleistung erkennbar wird, sowie die indifferente Beschreibung durch die Metafarbe „Mix Up“ (29,9%), die kein Anzeichen für explizite Information ist, sondern sich auf keinen Bereich festlegen lässt (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Musikfarbe der angekündigten Musiksendungen im Hörfunk in Prozent (n=3.426)



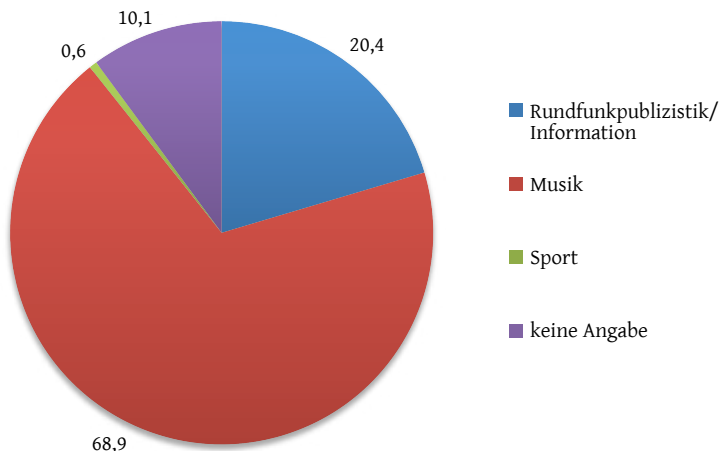
Auch die Fernsehsender kündigen Musikbeiträge an. Begründet durch medien-gattungsspezifische Unterschiede sind es hier deutlich weniger (11,5% aller TV-Sendungen), doch ebenso wie bei den Hörfunksendungen finden sich Lücken in der inhaltlichen Beschreibung der Sendungen. So zeichnet sich mit Blick auf die Publikumsgruppen gattungsspezifisch übergreifend ein indifferentes Bild ab: 95,7 Prozent der angekündigten Sendungen sind ohne einen Publikumsbezug ausgeschrieben. Dieser wäre jedoch insbesondere für den nichtkommerziellen Rundfunk von Bedeutung, da durch die direkte Ansprache bestimmter Publikumsgruppen die Bürgernähe und der Community-Charakter der Sender gestärkt würden. Eine entsprechende Kennzeichnung ist für 4,3 Prozent aller Sendungen der Fall.

Die allgemein und übergreifend vorgestellten Ergebnisse werden exemplarisch am Beispiel von *Campus & City Radio 94,4* dargelegt: Im Vollprogramm sendet *Campus & City Radio 94,4* im Untersuchungszeitraum durchschnittlich 6,2 Sendun-

gen, dessen größter Anteil mit durchschnittlich 1,9 Sendungen (30,4%) zwischen 14:00 und 20:00 Uhr liegt. Laut Website sind davon 95,2 Prozent Erstausstrahlungen; Angaben, ob die Sendungen wiederholt werden, gibt es jedoch nicht. Die 4,8 Prozent der als Wiederholungen gekennzeichneten Sendungen sind hingegen mit einem konkreten Datum der Erstausstrahlung versehen. Alle Sendungen von *Campus & City Radio 94,4* werden als regelmäßig mit häufig wöchentlichem Senderhythmus (52,9%) angekündigt. Knapp ein Drittel der Sendungen (37,1%) werden täglich ausgestrahlt, zehn Prozent monatlich.

Die Partizipations- und Kommunikationsoptionen der einzelnen Sendungen zeichnen ein zur Senderanalyse vergleichbares Bild: In 3,7 Prozent sind die Sendungsverantwortlichen via E-Mail erreichbar, weitere Angaben zu Partizipations-Kommunikations- und Informationsleistungen gibt es für keine weitere Sendung. Obwohl 2,1 Prozent der Sendungen als Fremdproduktionen gekennzeichnet sind, finden sich keine weiteren Informationen zu Zulieferern oder deren Hintergründe. 98,7 Prozent der angekündigten Sendungen werden als deutschsprachig ausgewiesen, insgesamt sind 68,9 Prozent reine Musikformate, 20,4 Prozent gehören dem Bereich Rundfunkpublizistik/Information (davon 31,3% als Mischform Wort und Musik) an, 0,6 Prozent sind Sportsendungen (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Angaben zur (Haupt-)programmssparte des *Campus & City Radio 94,4* in Prozent (n=628)



Ein kleiner Teil der Rundfunkpublizistik- und Informationssendungen (3,1%) besteht aus Nachrichten, weitere 3,1 Prozent sind Reportagen/Dokumentationen. Somit wird der Großteil als Magazin (35,2%) und Talk-/Interview-/Gesprächsformat (40,6%) angekündigt. Thematisch liegt der Fokus auf künstlerisch-kulturellen Bereichen (45,3%) und politischen Themen (14,8%). Die überwiegende Anzahl der angekündigten Sendungen sind Musiksendungen. Dabei ist auffällig, dass bei 70,9 Prozent der 433 Musikformate keine inhaltlich beschreibenden Informationen zur Sendungsformatierung kommuniziert werden. Weiters sind 21,9 Prozent als multithematisch ausgewiesen, 7,2 Prozent als monothematisch. Ähnliche Strukturen finden sich auch für die Musikfarbe: Hier sind 68,4 Prozent der angekündigten Sendungen ohne Angaben, 23,1 Prozent entsprechen der Kategorie „Mix Up“.

4 Interpretation der Ergebnisse

Aus der dargestellten Sender- und Sendungsanalyse lassen sich in einer Sekundäranalyse Ergebnisse herausstellen, die die Forschungsfrage nach der Notwendigkeit einer Erweiterung der direkten Medienförderung auf die Pflege der online zur Verfügung gestellten Programm- und Kommunikationsangebote für nichtkommerziellen Rundfunk in Österreich beantwortet.

Bezogen auf den Public-Value-Ansatz lässt sich festhalten, dass die einzelnen Sender bemüht sind, auch durch ihre Online-Angebote ein grundständiges Angebot an Kommunikations- und Informationsleistungen bereitzustellen. Diesen Anspruch erfüllen sie gemeinhin, wenn auch nur an der Oberfläche. Ein differenzierteres Bild stellen die Ergebnisse dieser Studie dar, nach denen die individuellen und differenzierten Online-Leistungen ausbaufähig sind. Die Interpretation begrenzt sich zudem auf Kriterien, die sich politisch und ökonomisch auf den spezifischen Diskurs „Online-Förderung“ anwenden lassen und somit einen richtungsgebenden Beitrag zum medienpolitischen Dialog beisteuern.

Gemeinsam sind den Untersuchungsobjekten des nichtkommerziellen Rundfunks in Österreich neben der Existenz einer Website die Bereitstellung des Programms via Webstream und somit die Ausweitung der technischen Reichweite. Insbesondere bezogen auf den Public-Value-Diskurs kann die strategische Maßnahme als eine Notwendigkeit gewertet werden: Mehr Bürgerinnen und Bürger können bei sendungsspezifischen Interessen am Programm als auch an der Platt-

form partizipieren und personalisiert Informationen abrufen. Das stärkt den Public Value eines nichtkommerziellen Senders (Krone & Rihl, 2013, S. 293).

Fast alle Sender informieren ihr Publikum mit aufbereiteten Programmschemata über die ausgestrahlten Sendungen. Dabei ist jedoch auffällig, dass die bereitgestellten Informationen nicht nur gelegentlich lückenhaft oder unvollständig sind, sondern indifferent über Anfang und Ende einer Sendung, respektive über die Sendungsdauer informieren. Bezüglich der Senderstruktur ist hervorzuheben, dass diese mit Ansprechpersonen nahezu senderübergreifend ersichtlich sind und die Strukturen transparent dargestellt werden. Ähnlich verhält es sich mit den Zulassungsinhabern der Sendelizenzen: Bei einem Großteil der Sender sind Informations- und Kommunikationsleistung diesbezüglich gegeben. Es kann daher konstatiert werden, dass die Mehrzahl der untersuchten nichtkommerziellen Senderanstalten ihre Informationspflicht auch online wahrnimmt und dieser mit entsprechender Transparenz nachkommt. Ausbaufähig sind hingegen die Informationstiefe und die nutzerfreundliche Aufbereitung.

Die Kommunikationsleistungen der Sender weisen multiple Angebote auf: Fast alle Untersuchungsobjekte sind via Telefon oder E-Mail erreichbar. Diese Optionen sind jedoch oftmals nur über Umwege zu ermitteln: Auf vielen Websites muss die Kontaktaufnahme über das Impressum erfolgen. Ein dezidiert ausgewiesener Link zur Kontaktaufnahme ist selten vorhanden. Ebenso besteht in Anbetracht der Barrieren zur Kontaktaufnahme ein weiterer Makel darin, dass keines der Untersuchungsobjekte eine eigens ausgeschriebene Beschwerdestelle (z.B. Ombudsmann, Bürgeranwalt oder „Meckerecke“) für Bürgerbelange allgemeiner oder programmspezifischer Natur ausweist. Hier gilt es ebenfalls, die Barrieren zur gesellschaftlichen Partizipation niedrig zu halten und den (potentiellen) Nutzern/Produzenten die Möglichkeit der Meinungsäußerung bewusster nahezulegen.

Das Transparenzgebot gilt ebenso für die Auskünfte über zusätzliche Erlösquellen neben der Förderung durch die RTR-GmbH. Auf der einen Seite stellt die Transparenz der Mittelgeber den Rahmen der Finanzierungsoptionen dar und erfüllt zudem journalistische Gütekriterien der Angreifbarkeit über das Impressum hinaus. Andererseits kann sie als Anreiz für Dritte fungieren, mit eigener Förderung (Mittelgeber) Programm zu veranstalten. Diese Eigenschaft des nichtkommerziellen Rundfunks erfordert einen besonders transparenten Umgang mit den Sender- und Sendungsinformationen, sowie entsprechenden Kommunikationsoptionen. Wie zuvor bereits erwähnt, gilt auch hier, dass grundlegende Struk-

turen der Kommunikation und Inhalte der Information gegeben sind, es jedoch häufig an adäquater Differenz und Transparenz mangelt.

Ähnliches lässt sich für die Bereitstellung der Medieninhalte feststellen: Während alle Sender – wie eingangs erwähnt – über einen Audiostream verfügen, bietet kaum ein Sender eine eigene Mediathek oder Podcasts auf der sendereigenen Homepage an, keines der Untersuchungsobjekte explizite Mobile-Streams. So wird auch auf der Ebene der Verbreitungswege deutlich, dass zwar Informationen über grundlegende Onlinerezeptionsoptionen bereitgestellt werden, die weiteren Möglichkeiten der digitalen Verbreitung und Verfügbarkeit im Internet jedoch zu wenig Beachtung erfahren.

Die Darstellung des Programms ist übergreifend gleichermaßen lückenhaft oder indifferent. Gerade hier wäre – in Bezug auf eine via Webstream ausgeweitete Senderreichweite – eine Empfehlung für definierte Zuschauergruppen opportun, müssten Strukturen wie Wiederholungen und Rhythmus der Ausstrahlung klar dargelegt und mit Datumsangabe vorhersehbar gemacht werden. Ausschließliche Programmschemata wöchentlicher Darstellung ohne Datum erwirken den Anschein, es würde sich um nicht aktualisierte Informationen handeln, die entsprechend wenig Verlässlichkeit bieten. Ein aktueller Wochenüberblick mit der Kennzeichnung von Wiederholungen, Programmübernahmen und Zulieferern würde dem Publikum einen planbaren Überblick für alltägliche Medienroutinen/Medienmenüs (Hasebrink & Schmidt, 2013, S. 4-6) verschaffen, ausführliche tägliche Übersichten mit Datumsangaben bildeten zusätzlich die optimale Ergänzung für detaillierte Informationen.

Ebenso sind Möglichkeiten der Kommunikationsaufnahme über das Internet zwar grundständig vorhanden, insgesamt werden jedoch – gemessen an den verfügbaren Optionen – wenig Alternativen angeboten. Einige Sender verfügen über Blogs, die jedoch selten in Verbindung (Verlinkung) mit anderen Blogs bspw. denen von Zulieferern stehen. Herauszustellen ist – neben der partiellen Verbreitung von Blogs – das Angebot von Newsletter-Diensten, Programmzeitschriften und Kommentarfunktionen. Besondere Beachtung kann dem User Generated Content beigemessen werden, da sich der nichtkommerzielle Rundfunk insbesondere über das Publikum als Produzenten auszeichnet und definiert. Diesen Ansatz gilt es gerade im Zeitalter digitaler Medienkulturen – in dem die Rezipienten selbst zu Medienproduzenten aufsteigen – auf den sendereigenen Websites stärker zu forcieren (Jers, 2012; Hepp, 2013; Sutter & Mehler, 2010).

Ebenso wie auf Senderebene ist allen untersuchten Sendungen der Sendungsanalyse ein graduell ausbaufähiges Partizipations- und Kommunikationsangebot gemein. Während die Kontaktmöglichkeit via E-Mail noch eine vergleichsweise hohe Verteilung aufweist, sind Partizipationsangebote wie User Generated Content, Social-Media-Angebote, respektive Präsenzen auf entsprechenden Plattformen ebenso rudimentär vorhanden wie explizite Website-Partizipationsangebote. Im Hinblick auf die Sendungen wird im Gegensatz zur Senderanalyse deutlicher, dass die Partizipations- und Kommunikationsangebote zu wenig Beachtung finden. Hier entsteht der Eindruck, dass dem Publikum die kommunikative und partizipative Aktivität des hybriden Kommunikationskanals Internet nicht angeboten wird, sondern weiter dem Konzept der singulären Kommunikation des Zuhörers/Zuschauers in einer parallelen, analogen Medienrealität gefolgt wird. Ein moderner, der Digitalisierung angepasster Plattformansatz lässt sich für den Untersuchungszeitraum nicht oder nur in Teilen konstatieren.

Gleichermaßen scheint die Informationsgesellschaft (Hasebrink & Schmidt, 2013), die sich primär über Online-Medien bildet und sich dort informiert, nicht konsequent als solche wahrgenommen zu werden. Die Vernetzung der Sender untereinander und damit verbunden die Übernahme von Sendungen konnte beispielsweise nur schwach abgebildet werden. Programmübernahmen sind ebenso nicht transparent genug herausgestellt. Dies betrifft vor allem die Verlinkung der Programmübernahme mit der Originalquelle, die Verlinkung über Programmzulieferer sowie die Verlinkung der Sendungsbeschreibung über den Sendungstitel hinaus. Weiterführende Informationen zu den Zulieferern oder Kooperationspartnern in Form von Verlinkungen zu senderfremden Websites gibt es nicht. Hervorzuheben ist, dass Fremdproduktionen und Kooperationen grundsätzlich gekennzeichnet werden und die entsprechenden Informationen aus den Programmschemata und Sendungsbeschreibungen der Sendung entnommen werden können.

Der grundlegend vorhandene, aber oftmals gering und undifferenziert ausfallende Informationsgehalt der Websites lässt sich im Programm selbst nicht erkennen: Die prozentual häufigste Programmsparte ist Rundfunkpublizistik/Information. Im Durchschnitt sind etwas mehr als ein Viertel der rundfunkpublizistischen Hauptthemen Kunst- und Kulturthemen.

Im Bereich der Musiksendungen ist dem Ergebnis zu subsumieren, dass für Sendungsformate größtenteils keine Angaben vorliegen oder aber indifferente multithematische Musiksendungen ohne Musifarbe ausgewiesen werden. Die

häufigste Musikfarbe ist die unspezifische Farbe „Mix Up“. Ergänzend bleibt festzuhalten, dass kaum eine der angekündigten Sendungen eine Sendungsempfehlung für einzelne Publikumsgruppen ausspricht. Gerade hier wären jedoch die Websites der Sender und die entsprechenden Sendungsbeschreibungen die richtigen Verbreitungswege, um über die direkte Adressierung spezifischer Publikumsgruppen das Sendespektrum zu erweitern. Die technische Erweiterung des Sendebereichs ist durch die Stream-Optionen bereits gegeben, so dass – den Prämissen des NKRF und dem Anspruch des Public-Value-Ansatzes folgend – auch sehr spezifische Themenbereiche mehr Adressaten finden könnten.

Übergreifend und zusammenfassend wird deutlich, dass hinsichtlich der einzelnen Sendungen das Kommunikations-, Partizipations- und Informationsangebot deutlich ausbaufähig ist. Hervorzuheben ist der durchgehende und grundlegende Informationsgehalt im Online-Bereich, der – trotz nicht vorhandener unmittelbarer Förderung – meist mit aktuellen Informationen aus dem Budget gepflegt wird. Im Sinne des Public-Value-Ansatzes und bezogen auf den Medienwandel qua Digitalisierung sind diese jedoch ausbaufähig und so bleibt als übergreifende Kritik die Tiefe der Informationsaufbereitung auf den sendereigenen Websites haften. Dieser ermittelte Gesamteindruck wird durch das herausgelöste Untersuchungsobjekt *Campus & City Radio 94,4* bestätigt.

Das *Campus & City Radio 94,4* wird vom *Verein Campus Radio St. Pölten* betrieben und ist via UKW 24 Stunden am Tag mit durchschnittlichen 6,2 Sendungen im lokalen Raum St. Pölten und Umgebung zu empfangen. Die technische Senderreichweite erweitert sich über digitale Medientechnologien (Webstream). Angebote für die mobile Nutzung (z.B. Sender-Apps) gibt es nicht. Als weitere Erlösquelle neben der öffentlichen Förderung durch die RTR-GmbH gibt das *Campus & City Radio 94,4* „Kooperationspartner“ an und weist neben dem Lizenzinhaber ebenso die Senderstruktur mit den Verantwortlichen der einzelnen Gewerke aus. Das wöchentliche Programmschema weist auf Wiederholungen, Programmübernahmen sowie auf Zulieferungen von Programmen hin, erweckt jedoch – ob der nicht vorhandenen Datumsangabe – einen unspezifischen Eindruck. Einzelne Sendungen werden als Zulieferer-Sendungen gekennzeichnet, Programmübernahmen konnten jedoch nicht erhoben/identifiziert werden. Die Zuliefererinformationen sind dem Programmschema und den Sendungsbeschreibungen zu entnehmen. Weiterführende Links zu Zulieferern gibt es keine. *Campus & City Radio 94,4* verfügt über ein eigenes Plattformblog, das jedoch nicht mit Blogs der Zulieferer verknüpft ist, und auch

sonst bietet der Sender – mit Ausnahme eines Social-Media-Angebots – kaum Möglichkeiten zur Websitepartizipation. Über das Blog finden sich Verbindungen zu anderen Websites, die im Rahmen der jeweils anzukündigenden Sendung oder der entsprechenden Gäste etc. informierend sind (bspw. *Soundcloud*). Die einzelnen Sendungen verfügen generell kaum über Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme. Nur wenige (3,7%) bieten E-Mail-Kontaktmöglichkeiten. Der Sender selbst bzw. die Senderverantwortlichen sind ausschließlich über den Umweg des Impressums der Website via Telefon und E-Mail erreichbar.

5 Fazit

Als Fazit zum Status Quo der nichtkommerziellen Rundfunkmedien in Österreich drängt sich – angesichts des sich zunehmend in den Routinen des Alltag verankernden hybriden Kommunikationskanals Internet – die Online-Förderung von nichtkommerziellen Rundfunkmedien und darüber hinaus generell von publizistisch getriebenen, kontinuierlich journalistische Inhalte anbietenden Medien auf. Der publizistische Online-Sektor, der im Sinne des Public-Value-Konzepts sowohl Partizipations-, Produktions-, Kommunikations- als auch massenmediale Oberfläche ist, ist in Österreich 2013 medienpolitisch nur schwach berücksichtigt. Er weist insbesondere im publizistischen Sektor und übergreifend zum nichtkommerziellen Rundfunk ein starkes Angebotswachstum auf. Die Anforderungen und Kriterien des nichtkommerziellen Rundfunkfonds weisen auf lokale und regionale Bezüge gleichermaßen hin wie auf die EU-weite Public-Value-Diskussion für Rundfunkinhalte. Überträgt man aus diesem Sektor die Ansprüche eines der Gesellschaft dienenden Rundfunks auf publizistisch ausgerichtete Online-Medienangebote, lesen sich die mit dem Public-Value-Ansatz verknüpften Begriffe⁴ wie direkt aus der Förderrichtlinie für den NKRF in Österreich abgeleitet.

4 Gemeint sind: öffentliches Interesse, Partizipation, Niederschwelligkeit, Life-Long-Learning, Medienkonzentration, interkultureller Dialog, staatliche Beihilfen, lokale Gemeinschaften, Publikumsbindung, demokratisches Grundverständnis, Zusammenleben, europäische Integration, Föderalismus/Verbreitungsgebiete, anspruchsvolles Programm/Qualität, Unverwechselbarkeit/Qualität, Qualitätssicherung, Objektivitätsgebot, Anlehnung an Begriffe wie öffentliche Güter/öffentliches Interesse, Randgruppenthemen/marginalisierte Gruppen der Bevölkerung und Gemeinwohlorientierung

Das Public-Value-Paradigma bietet den unmittelbaren Ansatz zur Online-Förderung in Österreich (Krone, 2013, S. 415). Da ferner Projektförderungen für publizistische Inhalte in der Breite ungeeignet sind (das Wesen und die Funktion des Journalismus finden sich überwiegend in der Kontinuität), bieten sich bereits existierende Förderinstrumente wie der NKRF an, dem Medienwandel aus der Perspektive des publizistischen Wettbewerbs Rechnung zu tragen und den nichtkommerziellen Online-Bereich des Mediensystems Österreichs in der Förderpolitik mit direkten Maßnahmen zu berücksichtigen. Eine Förderung von publizistisch ausgerichteten Online-Medienangeboten (hier: die der nichtkommerziellen Rundfunkmedien Österreichs) ist darüber hinaus verknüpft mit der grundsätzlichen Anerkennung des hybriden Kommunikationskanals Internet als Pluralismus-immanenter Sektor nicht nur der Medienfreiheit, sondern auch der paritätisch wirkenden Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit. Als medienpolitische Herausforderung im Bereich der direkten Medienförderung darf somit gelten, adäquate Förderklassifizierungen und -qualifikationen zu entwickeln.

Mit einer Überarbeitung der bestehenden Medienförderung für den NKRF um eine unmittelbare Bezugnahme auf online verfügbare Informations- und Kommunikationsleistungen ließen sich die mit eng begrenzten Ressourcen ausgestatteten Untersuchungsobjekte nachweislich stärken. Die durch die Sekundäranalyse dargestellten Kritikpunkte an Kommunikations-, Informations- und Partizipationsangeboten lassen sich ob der grundlegend vorhanden Strukturen der Online-Selbstdarstellungen der Sender ganz im Sinne der Veranstalter und des Publikums begründen. Eine Bereitstellung von Online-Angeboten durch nichtkommerzielle, direkt geförderte Rundfunkmedien entsprechen einerseits nicht gleichermaßen dem linear angebotenen Programm und Praxisbetrieb und sind andererseits über eine dezidierte, kontinuierliche Fördermaßnahme nicht nur im Sinne des Public-Value-Konzepts sondern darüber hinaus in der Lage, unterschiedlich hohe Budgets der nichtkommerziellen Medien für online bereitgestellte Programm- und Kommunikationsangebote auf einen gleichmäßig hohen Standard qua NKRF zu heben.

Dr. Jan Krone ist FH-Professor am Department Medienwirtschaft und Projektleiter am Österreichischen Institut für Medienwirtschaft an der FH St. Pölten

Alexander Rihl, M.A. ist akademischer Mitarbeiter im Studiengang Medienwissenschaft an der Filmuniversität Babelsberg KONRAD WOLF

Quellenverzeichnis

- Anderson, C. W., Bell, E., & Shirky, C. (4. Dezember 2012). Post-Industrial Journalism: Adapting to the Present. Tow Center for Digital Journalism, Columbia Journalism School, New York. Abgerufen von http://towcenter.org/wp-content/uploads/2012/11/TOWCenter-Post_Industrial_Journalism.pdf
- Brosius, H., & Weiler, S. (2000). *Programmanalyse nichtkommerzieller Lokalradios in Hessen*. Schriftenreihe der LPR Hessen, Band 10. München: KoPäd.
- van Eimeren, B., & Rees, B. (2013). Rasanter Anstieg des Internetkonsums – Onliner fast drei Stunden täglich im Netz. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2013. *Media Perspektiven*, (7-8), 358-372.
- Forsthoff, E. (1971). *Der Staat als Industriegesellschaft*. München: Beck.
- Grinschgl, A. (2007). Ordnung durch neue medienpolitische Akteure am Beispiel der österreichischen Rundfunkregulierung. In O. Jarren & P. Donges (Hrsg.), *Ordnung durch Medienpolitik?* (337-347). Konstanz: UVK.
- Grinschgl, A. (2012). Medienförderung in Österreich: Qualität, Vielfalt und fairer Wettbewerb im dualen Rundfunkmarkt – Die Fonds der RTR-GmbH. Gastvortrag an der FH St. Pölten GmbH am 8.5.2012, St. Pölten.
- Hasebrink, U., & Schmidt, J.-H. (2013). Medienübergreifende Informationsreper-toires. *Media Perspektiven*, (1), 2-12.
- Heinrich, J. (1992). Ökonomische und publizistische Konzentration im deutschen Fernsehsektor. *Media Perspektiven*, (6), 338-356.
- Hepp, A. (2013). *Medienkultur. Die Kultur mediatisierter Welten*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Jarren, O., & Donges, P. (2007). Ordnung durch Medienpolitik? Eine (Zwischen-) Bilanz medienpolitischer Theorie und Praxis. In dies. (Hrsg.), *Ordnung durch Medienpolitik?* (S. 399-408). Konstanz: UVK.
- Jers, C. (2012). *Konsumieren, Partizipieren und Produzieren im Web 2.0. Ein sozial-kognitives Modell zur Erklärung der Nutzungsaktivität*. Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Kleinsteuber, H. J. (2012). *Radio. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Knoche, M., Hirner, W., & Wagner, U. (2001). Freie Radios in Österreich. Auf dem Weg zum trialen Rundfunksystem. In H. H. Fabris, R. Renger, & F. Rest (Hrsg.), *Bericht zur Lage des Journalismus in Österreich* (S. 56-61). Salzburg: Institut für Kommunikationswissenschaft.

- Krone, J. (2009a). IPTV und Mobile TV als vierte und fünfte Säule in der Übertragung von Fernsehinhalten in Deutschland und Österreich – Aufbau der Tagungspublikation. In ders. (Hrsg.), *Fernsehen im Wandel. Mobile TV und IPTV in Deutschland und Österreich* (S. 11-21). Baden-Baden: Nomos.
- Krone, J. (2009b). Lost in Transition: Wie wird das Fernsehen überleben? In S. Pitzer & I. Scheithauer (Hrsg.), *Lost in Transition. Überlebensstrategien für das private Fernsehen*. Schriftenreihe der Landesmedienanstalten, Band 41 (S. 175-183). Berlin: Vistas.
- Krone, J. (2011). „Qualitätsjournalismus“: Systemkrise des elitären publizistischen Führungsanspruchs. In ders. (Hrsg.), *Medienwandel kompakt. 2008-2010. Schlaglichter der Veränderung in Medienökonomie, -politik, -recht und Journalismus – ausgewählte Netzveröffentlichungen* (S. 147-149). Baden-Baden: Nomos.
- Krone, J. (2013). Aspekte und Perspektiven österreichischer Medienpolitik. Medienförderung des Bundes im Medienwandel. In M. Eumann, J. Marc, F. Gerlach, T. Rößner, & M. Stadelmaier (Hrsg.), *Medien, Netz und Öffentlichkeit. Impulse für die digitale Gesellschaft* (S. 411-417). Essen: Klartext.
- Krone, J., & Rihl, A. (2013). *Programm- und Kommunikationsanalyse des nichtkommerziellen Rundfunks Österreichs im Medienwandel*. Schriftenreihe der RTR-GmbH, Band 2/2013. Wien: RTR-GmbH.
- Lackner, S. (2010). Beitrag I: Rundfunk und Public Value – ein rechtlicher Ansatz. In RTR-GmbH (Hrsg.), *Public Value und privater Rundfunk in Österreich*. Schriftenreihe der RTR-GmbH, Band 1/2010 (S. 13-38). Wien: RTR-GmbH.
- Liljeberg, H., & Krambeer, S. (2012). *Ortsnahes Fernsehen im Osten Deutschlands – Funkanalyse Ostdeutschland 2012*. Berlin: Vistas.
- Mörth, I., Gusenbauer, M., Vojvoda, A., & Tremetzberger, O. (2011). *Der Dritte Mediensektor in Oberösterreich. Eine Reichweiten- und Potenzialanalyse Freier Radios & TV-Sender: Radio FRO 105,0, Freies Radio Salzkammergut, Freies Radio Freistadt, Freies Radio B 138 und dorfTV*. Linz: Freies Radio Oberösterreich.
- Peissl, H. (2011). Public Value Freier Radios. In M. Karmasin, D. Süssenbacher, & N. Gonser (Hrsg.), *Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich* (S. 257-261). Wiesbaden: VS Verlag.
- Peissl, H., Pfisterer, P., Purkarthofer, J., & Busch, B. (2010). *Mehrsprachig und lokal. Nichtkommerzieller Rundfunk in Österreich und Public Value in Österreich*. Schriftenreihe der RTR-GmbH, Band 4/2010. Wien: RTR-GmbH.

- Purkarthofer, J., Pfisterer, P., & Busch, B. (2008). 10 Jahre Freies Radio in Österreich. Offener Zugang, Meinungsvielfalt und soziale Kohäsion – eine explorative Studie. In RTR-GmbH (Hrsg.), *Nichtkommerzieller Rundfunk in Österreich und Europa*. Schriftenreihe der RTR-GmbH, Band 3/2008 (S. 11-116). Wien: RTR-GmbH.
- RTR-GmbH (2011). Fonds zur Förderung des nichtkommerziellen Rundfunks – Richtlinien. GFRFF0004-0002/2011, Wien.
- RTR-GmbH (23. Januar 2013). Weisungszusammenhänge. Wien. Abgerufen von <https://www.rtr.at/de/rtr/Weisungszshg>
- Scherer, H. (2011). Public Value als Publikumsauftrag oder Publikumsdesiderat. In M. Karmasin, D. Süssenbacher, & N. Gonser (Hrsg.), *Public Value. Theorie und Praxis im internationalen Vergleich* (S. 127-138). Wiesbaden: VS Verlag.
- Schorb, B., Jünger, N., & Rakebrand, T. (Hrsg.) (2013). *Die Aneignung von konvergenter Medienwelten durch Jugendliche. Das Medienkonvergenz Monitoring*. Berlin: Vistas.
- Sutter, T., & Mehler, A. (Hrsg.) (2010). *Medienwandel als Wandel von Interaktionsformen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Trappel, J. (2010). Public Value aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht. In W. Berka, C. Grabenwarter, & M. Holoubek (Hrsg.), *Public Value im Rundfunkrecht* (S. 29-35). Wien: Manz.
- Verband Freier Radios Österreich (4. März 2013). Mitgliederverzeichnis. Abgerufen von <http://www.freie-radios.at/netzwerk.php>
- Verband Freier Radios Österreich (15. April 2014). Charta der Freien Radios Österreich – NEU. Abgerufen von <http://www.freie-radios.at/article.php?id=194>
- Wenger, C. (2011). Radio der Zukunft: Alte Stärken eröffnen neue Chancen. Zukunftsstudie „Vision 2017“: Was bedeuten künftige gesellschaftliche Trends für das Radio? *Media Perspektiven*, (3), 147-153.
- Woelke, J. (2010). *TV-Programmanalyse. Fernsehvollprogramme in Österreich. Bericht zur Frühjahrsstichprobe 2009*. Schriftenreihe der RTR-GmbH, Band 2/2010. Wien: RTR-GmbH.

III KOMMUNIKATIONSPOLITIK IN DER DISKUSSION

Empfohlene Zitierung: Tonndorf, K. (2015). Bürgerrecht vs. Urheberrecht. Der öffentliche Interessenskonflikt um ACTA und seine Darstellung in der deutschen Medienberichterstattung. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 205-224). doi: 10.17174/dcr.v1.10

Zusammenfassung: Über die Neugestaltung des Urheberrechts im Zeitalter digitaler Medien wird bereits seit Ende der 1990er-Jahre gestritten. Den bisherigen Höhepunkt dieses Konflikts stellt das *Anti-Counterfeiting Trade Agreement* (ACTA) dar, das 2012 zu Massenprotesten und einer umfangreichen Mediendebatte führte. Im Rahmen des vorliegenden Beitrags wurde untersucht, welchen Einfluss die verschiedenen Interessengruppen auf die Darstellung des Themas in der Medienberichterstattung hatten. Hierfür wurden die verwendeten Attribute auf den Webseiten von ACTA-Gegnern und -Befürwortern qualitativ erhoben. In einem zweiten Schritt wurde das Vorkommen dieser Attribute in der Presseberichterstattung mit einer quantitativen Inhaltsanalyse erfasst. Sowohl die Befürworter als auch die Gegner kommunizierten Attribute aus den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Rechtssicherheit und Bürgerrechte. In der medialen Debatte wurden vor allem die Attribute der ACTA-Gegner aus dem Bereich Bürgerrechte und Rechtssicherheit aufgegriffen.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Katrin Tonndorf

Bürgerrecht vs. Urheberrecht

Der öffentliche Interessenskonflikt um ACTA und seine Darstellung in der deutschen Medienberichterstattung

1 Einleitung – Die Gestaltung des Urheberrechts im Internet

Das Eigentumsrecht gibt den Besitzern physischer Gegenstände das Recht, diese exklusiv zu nutzen und andere Menschen von der Nutzung auszuschließen. Im Gegensatz zu physischen Gegenständen sind geistige Schöpfungen immaterielle Güter, deren Konsum durch einen Menschen nicht mit der Nutzung durch andere rivalisiert (Murray, 2010, S. 85). Insbesondere für digitale Informationen, die losgelöst von einem physischen Träger existieren können, trifft diese Annahme zu (Murray, 2010, S. 40). Das Kopieren und Teilen von digitalen Werken ist nur mit minimalen Kosten und geringem Aufwand verbunden. Bei der Produktion geistiger Schöpfungen entstehen jedoch – genauso wie bei der Herstellung physischer Güter – Unkosten. Um die Interessen der Urheber zu schützen, wurde im politischen Willensbildungsprozess definiert, welche Formen von Wissen als geistiges Eigentum durch exklusive Nutzungs- und Verwertungsrechte geschützt werden (Haunss, 2012, S. 320).

Auch im Internet unterliegt die Verbreitung von Werken dem Urheberrecht. Das heißt, auch hier haben die Urheber das ausschließliche Recht, über die öf-

fentliche Zugänglichmachung, Vervielfältigung und Verbreitung ihrer Werke zu bestimmen (§15 UrhG). In der Praxis bestehen allerdings enorme Probleme bei der Durchsetzung des Urheberrechts im Internet. Die offene Struktur des Internets macht es schwierig, die unautorisierte Vervielfältigung und Nutzung von urheberrechtlich geschützten Werken zu ermitteln und die Verantwortlichen rechtlich zu belangen.

Mit der Tauschsoftware *Napster* wurde das Teilen von Musik 1999 zu einem Massenphänomen, das die etablierten Geschäftsmodelle der Unterhaltungsindustrie bedroht (Dobusch & Quack, 2012, S. 288). Auch wenn *Napster* seinen freien Betrieb bereits 2001 wieder einstellen musste, war die Entwicklung nicht mehr umzukehren. In den folgenden Jahren entstanden mit P2P-Netzwerken, BitTorrents und Streaming-Plattformen immer neue illegale Verbreitungswege für Medieninhalte (Schwartzmann, 2011). Kostenpflichtige Angebote legaler Anbieter entwickelten sich im Vergleich dazu nur langsam. So haben Video-on-Demand Plattformen auch heute noch einen relativ kleinen Nutzerkreis im Vergleich zu kostenfreien Mediatheken oder illegalen Streaming-Plattformen (Martens & Herfert, 2013; van Eimeren & Frees, 2013, S. 367).

Die Regulierung des Urheberrechts hat enorme gesellschaftliche Auswirkungen. Diese betreffen sowohl die ökonomische und kulturelle Beschaffenheit der Medienlandschaft eines Landes, als auch die Mediennutzungspraktiken der Konsumenten. Die massenhafte Verletzung des Urheberrechts im Internet zeigt, dass der gesellschaftliche Konsens über die allgemeine Gültigkeit des Urheberrechts in Frage gestellt wurde. Im Aushandlungsprozess darüber, welche Rechte das Urheberrecht Autoren gewähren sollte und mit welchen Mitteln diese Rechte geschützt werden sollen, stehen sich die Unterhaltungsindustrie und die Netzgemeinde seit mehr als einem Jahrzehnt gegenüber.

Im folgenden Kapitel sollen der bisherige Aushandlungsprozess nachgezeichnet und die Kommunikationsstrategien der Akteure am Beispiel existierender Studien genauer betrachtet werden. Daran anschließend wird das *Attribute Second Agenda Setting* und seine Einsatzmöglichkeiten zur Untersuchung gesellschaftlicher Kontroversen vorgestellt. Das Ziel des vorliegenden Beitrags ist die empirische Untersuchung des medialen Aushandlungsprozesses zu ACTA. Im Rahmen einer Input-Output-Analyse wird ermittelt, welche Attribute von den beteiligten Akteuren in Bezug auf ACTA formuliert wurden und in welchem Maße diese Eingang in die Medienberichterstattung fanden. Es werden Gemeinsamkeiten und

Unterschiede zu den vorangegangenen Phasen im Urheberrechtskonflikt aufgezeigt. Abschließend wird ein Ausblick auf bevorstehende Regulierungsversuche zum Urheberrecht gewagt.

2 Der Aushandlungsprozess zur Regulierung geistigen Eigentums

In den vergangenen Jahren hat die Unterhaltungsindustrie massive Anstrengungen unternommen, um die illegale Mediennutzung im Internet zu unterbinden. Das geltende Urheberrecht wurde mehrfach überarbeitet, um den Gegebenheiten des Internets besser zu entsprechen: In den USA wurde 1998 der *Digital Millennium Copyright Act* (DMCA) verabschiedet. In Europa folgte die Urheberrechtsrichtlinie 2001. Die Neuerungen dieser Richtlinie waren unter anderem das Recht auf öffentliche Zugänglichmachung (Art. 3) und das Umgehungsverbot von Kopierschutztechnologien (Art. 6). Parallel prägte die Unterhaltungsindustrie in umfangreichen Medienkampagnen das Bild des kriminellen Raubkopierers. Durch die Einführung des *Digital Rights Management* (DRM) sollte das Kopieren von digitalen Medien technisch verhindert werden (Cammaerts, 2011, S. 493; Haunss, 2012, S. 319; Dobusch & Quack, 2012, S. 29; Rutter, 2010, S. 411).

Für Netzaktivisten und progressive Rechtswissenschaftlicher sind die bisherigen Anpassungen des Urheberrechts mit großen Problemen verbunden. Aus ihrer Perspektive haben die Reformen primär die Rechte der Unterhaltungsindustrie gestärkt und allgemeingesellschaftliche Belange nur wenig berücksichtigt. Kritiker befürchten, dass die steigende Kontrolle der Unterhaltungsindustrie über ihre Werke zu einer Zerstörung der freien Amateurkultur führt und nur Raum für kommerzielle Erzeugnisse lässt (Lessig, 2004, S. 13; Cammaerts, 2012, S. 500; Rutter, 2010, S. 416-417). Die Anpassungen des Urheberrechts wurden zum Teil von umfangreichen öffentlichen Diskussionen begleitet. Die jeweiligen Interessengruppen versuchten ihre Argumente in die Diskussion einzubringen, und die Öffentlichkeit von ihren Positionen zu überzeugen. Den bisherigen Höhepunkt im gesellschaftlichen Aushandlungsprozess bildet ACTA.

Um die Bedeutung des Abkommens und den Verlauf der öffentlichen Diskussion richtig einordnen zu können, müssen die vorangegangenen Phasen im Konflikt berücksichtigt werden. Hierfür kann auf einige Untersuchungen zurückgegriffen werden, welche sich mit den Kommunikationsstrategien vergangener

Regulierungsmaßnahmen beschäftigt haben. Eine Studie von Dobusch und Quack (2012) untersucht den Diskurs über die Regulierung des Urheberrechts durch die Einführung des DRM. Die Untersuchung ist in der sozialen Bewegungsforschung verankert und erhebt Organisations- und Framing-Strategien. Die Framing-Strategien wurden durch eine qualitative Analyse online verfügbarer Schlüsseldokumente wie Pressemitteilungen und Stellungnahmen ermittelt (Dobusch & Quack, 2012, S. 286). Als Probleme der bisherigen Urheberrechtsregelungen wurden die massenhaften Rechtsverletzungen und die daraus resultierenden Verluste für die Volkswirtschaft sowie die negativen Auswirkungen von Raubkopien auf die Kunst- und Kulturschaffenden identifiziert (Dobusch & Quack, 2012, S. 292). Diese Probleme sollten aus Sicht der Urheberrechtskoalition durch die Einführung von DRM und die Erziehung und Abschreckung der Konsumenten gelöst werden. Zur Mobilisierung politischer Entscheidungsträger wurden vor allem die positiven Konsequenzen von Innovation, Kreativität und Wirtschaftswachstum für das Gemeinwohl betont (Dobusch & Quack, 2012, S. 296).

Die Untersuchung der beiden Autoren zeigt jedoch, dass die moralisch negative Bewertung etablierter Nutzungspraktiken bei den Konsumenten nicht zur gewünschten Einsicht führte. Ganz im Gegenteil löste sie Abwehrreaktionen aus und führte zu einer breiten Ablehnung des Vorhabens (Dobusch & Quack, 2012, S. 297). Im Gegensatz zu anderen Medienbereichen konnten sich Kopierschutztechnologien beim Download von Musik bis heute nicht durchsetzen. Die gescheiterte Einführung des DRM vergleichen Dobusch und Quack (2012, S. 300) mit dem erfolgreichen Framing eines Standardisierungsprozesses zu den Creative-Commons-Urheberrechtslizenzen. Die Initiatoren befürchteten, dass strenge Urheberrechtsregelungen sowohl der Wirtschaft als auch kulturellen Entwicklungen schaden könnten. Die Creative Commons sollten die übermäßige Ausweitung des Urheberrechts verhindern und den kreativen und innovativen Umgang mit Kultur und Wissen fördern. Das Internet wird als „kreative Allmende“ aufgegriffen, in der existierende Werke die Grundlage für neue kreative Prozesse bilden (Dobusch & Quack, 2012, S. 302). Diese Interpretation unterstützt im Internet gängige Ausdrucksformen wie User Generated Content, Remixe und Mashups, durch die insbesondere Nutzer und nichtverwertende Urheber mobilisiert werden sollten (Dobusch & Quack, 2012, S. 309).

Eine ebenfalls in der Bewegungsforschung verortete Studie beschäftigt sich mit dem politischen Aushandlungsprozess im Zusammenhang mit der europäischen

Richtlinie zu Softwarepatenten und zum Schutz geistigen Eigentums (Haunss, 2012). Während die EU-Richtlinie zu Softwarepatenten eine umfangreiche Debatte auslöste und am Ende nicht durchgesetzt werden konnte, wurde die IP-Enforcement-Richtlinie (IPRED) bereits nach der ersten Lesung beschlossen (Haunss, 2012, S. 323). Im Rahmen einer Political-Claim-Analyse wurde die Medienberichterstattung mithilfe eines Codeplans auf das Vorkommen von Claims der jeweiligen Gegner und Befürworter des Vorhabens untersucht. Die Analyse der Berichterstattung zeigt, dass die Softwarerichtlinie deutlich stärker in der Öffentlichkeit thematisiert wurde als die IP-Richtlinie. Die politische Auseinandersetzung um IPRED blieb in erster Linie ein Lobby-Konflikt (Haunss, 2012, S. 327). In der begrenzten Berichterstattung über die IP-Richtlinie dominierte darüber hinaus die Sichtweise der Befürworter. Der von ihnen geprägte Kriminalitätsframe betonte insbesondere die hohen Kosten, welche durch Produktpiraterie für Unternehmen und die Gesellschaft entstehen (Haunss, 2012, S. 334). Die Gegner der IPRED konnten dieser Darstellung nicht direkt entgegentreten und konzentrierten sich auf Positionen im Zusammenhang mit Konsumenten- und Bürgerrechten (Haunss, 2012, S. 334). In der öffentlichen Auseinandersetzung allerdings wurde vor allem der Kriminalitätsframe übernommen (Haunss, 2012, S. 338).

Die Studien zeigen, dass gesellschaftliche Aushandlungsprozesse in der Vergangenheit eine große Bedeutung für die Implementierung neuer Regulierungen zum Schutz geistigen Eigentum hatten. In einigen Fällen wie bei IPRED wurden verschärfende Maßnahmen durchgesetzt. Gegen andere Vorhaben wie die Softwarerichtlinie oder das DRM entbrannten Proteste, die eine Umsetzung verhinderten. Insgesamt wurden diese Konflikte von überschaubaren Interessengruppen ausgetragen und erreichten nur eine begrenzte öffentliche Wahrnehmung.

In den Fokus einer breiten Öffentlichkeit rückte das Urheberrecht erst 2012 durch ACTA. Das Abkommen wurde seit 2006 maßgeblich von den USA, Japan und der EU verhandelt. Die Gespräche zum Abkommen fanden größtenteils unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt (Stieper, 2011, S. 124). Neben Regierungsvertretern waren Vertreter der Pharma- und der Unterhaltungsindustrie an den Verhandlungen beteiligt, zivilgesellschaftliche Akteure wurden nicht berücksichtigt (Shaw, 2008). Die ersten nichtautorisierten Entwürfe des Abkommens sickerten bereits 2008 durch und wurden über Online-Plattformen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Erst nach massiver Kritik aus dem EU-Parlament veröffentlichte auch die EU-Kommission verschiedene Zwischenstände des Abkommens (Stie-

per, 2011, S. 124). Wie die verschiedenen Versionen zeigen, wurden im Verlauf der Verhandlungen konkrete Formulierungen zur Providerhaftung sowie zu harten Strafmaßnahmen gegen Urheberrechtsverletzer durch schwammige Formulierungen mit großem Interpretationsspielraum ersetzt (Shaw, 2008; Uerpmann-Wittzack, 2011). Die finale Version des Abkommens wurde 2010 beschlossen und im April 2011 veröffentlicht. In das Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit gelangte ACTA jedoch erst im Frühjahr 2012. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Mehrheit der beteiligten Staaten das Abkommen bereits unterschrieben, allerdings noch nicht ratifiziert (MMR-Aktuell, 2012). Durch umfangreiche Kampagnen und Großdemonstrationen gelang es ACTA-Gegnern, das Abkommen zu einem Topthema der medialen Berichterstattung zu machen. Im Juli 2012 wurde es vom EU-Parlament aufgrund seiner zu vagen Formulierungen und der daraus resultierenden Gefährdung bürgerlicher Freiheiten abgelehnt (EU-Parlament, 2012).

Der gesamte Prozess – von den Protesten im Februar bis zur Ablehnung im Juli – wurde von umfangreichen öffentlichen Debatten begleitet. Es ist davon auszugehen, dass die Interessengruppen dabei auf Argumentationsstrategien zurückgriffen, die bereits in den vorigen Auseinandersetzungen erfolgreich waren. Durch das Einbringen der Argumente in die Medienberichterstattung sollte die Öffentlichkeit von den jeweiligen Positionen überzeugt werden. Zur Erklärung, wie Medienberichterstattung auf Rezipienten wirkt, kann auf theoretische Ansätze wie *Agenda Setting* und *Framing* zurückgegriffen werden. Im folgenden Abschnitt soll ein kurzer Überblick über diese Ansätze gegeben werden, bevor genauer auf die empirische Erhebung im Zusammenhang mit ACTA eingegangen wird.

3 Agenda Setting und Framing – Wie Medien die öffentliche Wahrnehmung prägen

Die Grundannahme des Agenda-Setting-Ansatzes ist, dass Themen, über die in den Medien intensiv berichtet wird, auch vom Publikum als wichtig eingeschätzt werden (McCombs, 2005, S. 544). Die von den Medien gesetzte Themenagenda wird vom Publikum übernommen. In den letzten Jahren wurde diese klassische Wirkungsdimension des Agenda Settings um eine neue Ebene erweitert: Das *Second Level Agenda Setting* oder das *Attribute Agenda Setting* erfassen nicht nur, in welchem Umfang bestimmte Themen in der Medienberichterstattung präsentiert

werden, sondern berücksichtigen darüber hinaus auch, welche Attribute zu diesen Themen genannt werden (McCombs, 2005, S. 546). Unter Attribute werden Merkmale, Eigenschaften oder einzelne Aspekte eines Objektes verstanden, die die Wahrnehmung und Bewertung lenken (Golan & Wanta, 2001, S. 249).

Diese Betrachtungsweise hat eine große Ähnlichkeit zum Framing-Ansatz. Auch hier wird angenommen, dass die Art und Weise, wie ein Thema in den Medien dargestellt wird, die Wahrnehmung des Themas durch das Publikum beeinflusst (Scheufele, 1999, S. 112). Was genau unter *Frame* und *Framing* zu verstehen ist, wird in verschiedenen Studien unterschiedlich ausgelegt. Eine häufig zitierte Definition stammt von Entman (1993, S. 52) und bezeichnet Framing als Prozess, bei dem bestimmte Aspekte der wahrgenommenen Realität ausgewählt und in einem Text hervorgehoben werden. Dem Rezipienten werden hierdurch bestimmte Problemdefinitionen, kausale Interpretationen, moralische Bewertungen und Lösungsansätze nahegelegt. Potthoff (2012, S. 62) definiert Frames allgemeiner als Muster kohärenter Aussagen. Die einzelnen Elemente eines Frames verweisen gegenseitig aufeinander und zeichnen ein Gesamtbild.

Von McCombs (2005, S. 547) wird Framing als Erweiterung des Agenda Setting betrachtet und mit dem Attribute Agenda Setting gleichgesetzt. Andere Forscher weisen diese Gleichsetzung mit Verweis auf Unterschiede in den zugrundeliegenden Wirkungsmechanismen jedoch zurück (Scheufele, 2000, S. 309; Scheufele & Tewksbury, 2007, S. 15). Neben Abweichungen bei den theoretischen Grundlagen unterscheiden sich die beiden Ansätze auch bei der Operationalisierung der erhobenen Attribute bzw. Frames. Um Frames in Medieninhalten nachzuweisen, müssen nicht nur die einzelnen Aussagen erhoben, sondern auch die logischen Verknüpfungen zwischen diesen erfasst werden. Dies kann mithilfe qualitativer Analyseverfahren oder auf Basis strukturentdeckender Verfahren wie Clusteranalysen geschehen (Scheufele, 2003, S. 149; Potthoff, 2012, S. 282). Beim Attribute Agenda Setting wird hingegen lediglich das quantitative Vorkommen der einzelnen Attribute in der Berichterstattung untersucht (McCombs, 2005).

Attribute Agenda Setting wurde in verschiedenen Studien eingesetzt, um die Medienagenda zu kontroversen gesellschaftlichen Themen zu erheben (Kim, Scheufele, & Shanahan, 2002; Kim, Han, Choi, & Kim, 2012). Als Attribute wurden die vermuteten positiven und negativen Folgen des Vorhabens in verschiedenen gesellschaftlichen Kontexten wie Wirtschaft und Umwelt erhoben. Auch in den vorangegangenen Erhebungen zum Urheberrechtskonflikt wurden die Auswir-

kungen der Maßnahmen auf verschiedene gesellschaftliche Bereiche wie Kultur und Wirtschaft thematisiert. Eine Kategorisierung der verschiedenen Attribute nach gesellschaftlichen Dimensionen erscheint deshalb auch bei der Untersuchung des Aushandlungsprozesses zu ACTA als praktikabel.

Framing und Agenda Setting können als mehrstufige Wirkungsprozesse im Rahmen der Medienproduktion und -rezeption betrachtet werden (Scheufele, 2000). Das *Frame Building* bzw. *Agenda Building* beschäftigt sich mit denjenigen Mechanismen, die zur Formierung einer bestimmten Medienagenda bzw. bestimmter Medienframes führen. Sowohl journalistische Arbeitsroutinen als auch die Einflüsse gesellschaftlicher Eliten und politischer Interessengruppen wirken auf den Umfang und die Art der Berichterstattung zu einem Thema (Scheufele & Tewksbury, 2007, S. 12; Scheufele, 2000, S. 302, 307). Im Rahmen von Public-Relations-Maßnahmen werden gezielt Frames zu bestimmten Themen entwickelt, um so öffentliche Unterstützung für die eigenen Positionen zu gewinnen (Potthoff, 2012, S. 185). Die Frames werden durch Pressemitteilungen und andere Publikationen an die Medien weitergeben.

Im Rahmen dieser Untersuchung wird davon ausgegangen, dass die beteiligten Interessengruppen versucht haben, ihre Positionen zum Abkommen in der Medienberichterstattung zu platzieren. Entsprechend dem Attribute Agenda Setting werden die thematisierten Aspekte bzw. Attribute erhoben, die kommunikativ mit dem Abkommen verbunden wurden und so die Wahrnehmung und Bewertung von ACTA prägten.

4 Die Formierung der Medienagenda zu ACTA

Im Rahmen des vorliegenden Beitrags wird die Entwicklung der Medienberichterstattung zu ACTA untersucht. Im Rahmen einer Input-Output-Analyse soll deshalb ermittelt werden, in welchem Maße die von den Interessengruppen formulierten Attribute durch die Medienberichterstattung übernommen werden. Die Erhebung folgt einem zweistufigen Vorgehen: Mithilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse der Online-Präsenzen verschiedener Interessengruppen wurden die Attribute zum Abkommen induktiv ermittelt. Anschließend wurde das Vorkommen dieser Attribute in der deutschen Presseberichterstattung durch eine quantitative Inhaltsanalyse ermittelt.

4.1 *Input-Analyse: Die Positionen der verschiedenen Interessengruppen*

Methode

In Anlehnung an das Vorgehen von Dobusch & Quack (2012) wurden die Online-Präsenzen verschiedener Interessengruppen im ACTA-Konflikt untersucht. Um möglichst viele verschiedene Perspektiven zu erfassen, wurden im Sample wirtschaftliche, politische und zivilgesellschaftliche Akteure berücksichtigt.¹ Im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse wurden die auf den Webseiten veröffentlichten Beiträge und Pressemitteilungen auf Aussagen zu ACTA untersucht. Für jede Veröffentlichung wurde ermittelt, von welchem Grundproblem aus die Akteure argumentieren und welche Lösungsansätze bzw. Handlungsempfehlungen zur Lösung dieses Problems gegeben werden. Die geäußerten Problembeschreibungen und Folgenabschätzungen zum Abkommen wurden als Attribute entsprechend dem Attribute Agenda Setting verstanden. Die induktiv ermittelten Attribute zum Abkommen wurden anschließend übergeordneten Themenkategorien zugeordnet. Aus den Ergebnissen der einzelnen Publikationen wurde schließlich jeweils ein Gesamtbild der Kommunikation von Befürwortern und der Gegnern von ACTA zusammengefügt.

Die Positionen der Akteure: Urheberrecht vs. Bürgerrecht

Für die ACTA-Unterstützer liegt der Ausgangspunkt der Debatte nicht beim Abkommen, sondern im vorgelagerten Problem der massenhaften Urheberrechtsverletzung. Das Grundproblem der Urheberrechtsverletzungen wird von den ACTA-Unterstützern in verschiedenen gesellschaftlichen Kontexten genauer ausdifferenziert: Auf rechtlicher Ebene werden mangelnde Rechtssicherheit und fehlende Mechanismen zur Strafverfolgung beklagt. Sowohl im kulturellen als auch im wirtschaftlichen Kontext werden negative Konsequenzen durch die Verletzung

1 Pro ACTA: Europäische Kommission, CDU/CSU, Gesellschaft zur Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen e.V., Bundesverband der Musikindustrie e.V.

Contra ACTA: Digitale Gesellschaft e.V., Digital Civil Rights in Europe, Chaos Computer Club, Piratenpartei

des Urheberrechts angenommen (siehe Abbildung 1). Die Unternehmen der Unterhaltungsindustrie sowie die gesamte Volkswirtschaft nähmen durch Urheberrechtsverletzungen Schaden. Da Künstler nicht mehr von ihrer Arbeit leben könnten, würden weniger kulturelle Güter geschaffen. Dies führe zu einer Verarmung der kulturellen Landschaft in Deutschland.

Abbildung 1: Positionen der ACTA-Unterstützer

Grundproblem: Massenhafte Urheberrechtsverletzungen	
Problembeschreibung zu Urheberrechtsverletzung Rechtssicherheit/-durchsetzung → keine effiziente Verfolgung von Urheberrechtsdelikten	
Kultur → gefährdet die Existenzgrundlage der Künstler → führt zu kultureller Verarmung	Wirtschaft → finanzielle Schädigung
Handlungsempfehlung: ACTA annehmen	Problem: ACTA-Proteste
Attribute zu ACTA Rechtssicherheit/-durchsetzung → führt zu Rechtssicherheit → verbessert (int.) Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen	
Kultur → sichert Existenz der Künstler und der Industrie → fördert reichhaltiges kulturelles Angebot → fördert Innovation	Wirtschaft → sichert Erfolg von Unternehmen → sichert Arbeitsplätze → sichert gesellschaftlichen Wohlstand
	Attribute zu ACTA Bürgerrechte → keine Überwachung privater Kommunikation → keine Beschneidung der Bürgerrechte

Quelle: Eigene Darstellung

Für die ACTA-Unterstützer ist das Abkommen die Lösung dieser Problemsituation. Es wird mit positiven Attributen sowohl im rechtlichen wie auch im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich besetzt: Das Abkommen schaffe bessere Möglichkeiten zur Verfolgung von Urheberrechtsverletzungen, wodurch Rechtssicherheit hergestellt werde. Darüber hinaus werde der Erfolg von Unternehmen

der Unterhaltungsindustrie durch ACTA gesichert, was nicht nur Arbeitsplätze, sondern den allgemeinen gesellschaftlichen Wohlstand schütze. Auch in kultureller Hinsicht werden positive Folgen erwartet: So werde durch ACTA die Existenzgrundlage von Künstlern geschützt und ein reichhaltiges und innovatives kulturelles Angebot gefördert. Für die ACTA-Befürworter entsteht durch die öffentliche Kritik und die Proteste der Netzaktivisten ein Problem bei der Durchsetzung des Abkommens. Sie versuchen deshalb, die negativ besetzten Attribute der ACTA-Gegner im Bereich der Bürgerrechte zu entkräften. Eigene positive Attribute werden in diesem Themenfeld allerdings nicht entwickelt.

Die ACTA-Gegner stellen das Abkommen an den Beginn ihrer Ausführungen. Die allgemeine Problemsituation in Zusammenhang mit dem Urheberrecht findet nur selten Erwähnung. Sie verknüpfen ACTA ebenfalls mit verschiedenen Attributen aus den drei Themenfeldern Rechtssicherheit/-durchsetzung, Kultur und Wirtschaft (siehe Abbildung 2). ACTA schaffe aus ihrer Sicht Rechtsunsicherheit: Es enthalte vage Formulierungen und fördere eine privatisierte Rechtsdurchsetzung. Die verschärfte Strafverfolgung könne in Kombination mit der wenig eindeutigen Rechtsauslegung sowohl bei privaten Nutzern, als auch bei Künstlern zu großer Unsicherheit führen. Durch ACTA werde das Urheberrecht in seiner bisherigen Form außerdem international zementiert. Neuen Urheberrechtskon-

Abbildung 2: Positionen der ACTA-Gegner

Grundproblem: Bestimmungen des ACTA-Abkommens			Grundproblem: ACTA-Verhandlungen
Attribute zu ACTA Rechtssicherheit/-durchsetzung → vage Formulierungen → Verschärfung der Strafverfolgung → Privatisierung der Rechtsdurchsetzung → Zementierung des Urheberrechts			Attribute zu ACTA Verfahren → Intransparenz → Lobbyeinflüsse
Bürgerrechte → Einschränkung Nutzung → Gefährdung von Bürgerrechten	Kultur → gut für Industrie, nicht für Künstler → verhindert Innovation	Wirtschaft → schadet Wirtschaft → behindert internationalen Handel	
Handlungsempfehlung: ACTA verhindern / ablehnen			Urheberrecht reformieren

Quelle: Eigene Darstellung

zepten wie der Kulturfltrate werde der Weg versperrt. Sowohl in wirtschaftlicher als auch kultureller Hinsicht werden negative Auswirkungen thematisiert: Von den erweiterten Schutzmechanismen profitierten nur die großen Konzerne, nicht aber die einzelnen Künstler. Wenn Medienschaffende Angst haben müssten, bei strittigen Rechtslagen sofort massiven Schadensersatzforderungen ausgesetzt zu sein, könnten innovative Ausdrucksformen wie zum Beispiel Remixe nicht genutzt werden. Auch neue Geschäftsmodelle würden durch ein abschreckendes Urheberrechtsregime verhindert.

Von den ACTA-Gegnern werden außerdem die negativen Konsequenzen des Urheberrechtsabkommens für die Konsumenten- und Bürgerrechte fokussiert: Um die Einhaltung des Urheberrechts im Internet sicherstellen zu können, müsse praktisch der gesamte Datenverkehr überwacht werden. Dies sei mit dem in Deutschland gültigen Datenschutz aber nicht vereinbar. Durch die Regelungen von ACTA könne es darüber hinaus zu einer Einschränkung der privaten Internetnutzung kommen. Einerseits könnten Angebote blockiert werden, die im Verdacht stehen, urheberrechtswidrige Inhalte zu verbreiten; andererseits könnten auch Nutzer ihren Netzanschluss verlieren. Auch wenn in der finalen Version des Abkommens keine konkreten Angaben zum Blockieren und Sperren von Anschlüssen mehr enthalten seien, so führten die vagen Formulierungen zu Unsicherheit bezüglich der möglichen Maßnahmen der Urheberrechtsdurchsetzung. Es wird ferner angemerkt, dass die zur Urheberrechtssicherung installierten Überwachungsmechanismen auch für andere Zwecke missbraucht werden könnten. Insbesondere in autoritären Staaten könnte eine solche Infrastruktur zur Unterdrückung der Meinungsfreiheit eingesetzt werden.

Neben diesen Attributen auf inhaltlicher Ebene wird das Abkommen auch mit Blick auf sein Zustandekommen kritisiert. So wird das Verfahren von den Gegnern als intransparent und von Lobbyeinflüssen geprägt bezeichnet. Aus Sicht der ACTA Gegner solle das Abkommen deshalb abgelehnt werden. Stattdessen solle das Urheberrecht so reformiert werden, dass es den Gegebenheiten der digitalen Gesellschaft entspreche.

Beim Vergleich mit vorangegangenen Erhebungen zeigen sich einige Konstanten: Genauso wie bei der Einführung des DRM wurden von den Befürwortern der Regulierung positive Folgen in wirtschaftlicher wie auch in kultureller Hinsicht betont (Dobusch & Quack, 2012). Und wie bei der IP-Richtlinie wurden von den Gegnern negative Folgen für die Konsumenten- und Bürgerrechte thematisiert

(Haunss, 2012). Es ist jedoch auffällig, dass beide Gruppen in ihren Publikationen auch die für ihre Position weniger tauglichen Themenbereiche aufgreifen und versuchen, diese mit eigenen Attributen zu besetzen. So versuchen die ACTA-Gegner auch wirtschaftliche Argumente gegen das Abkommen zu positionieren. Der Bereich der Rechtssicherheit und -durchsetzung wurde im ACTA-Konflikt von beiden Seiten mit verschiedenen Attributen besetzt. Dies war bei den bisherigen Diskursen weniger der Fall. Während die ACTA-Unterstützer Rechtssicherheit jedoch vorrangig auf die Einhaltung des Urheberrechts beziehen, wird die Rechtssicherheit bei den Gegnern mit der Wahrung fundamentaler Freiheits- und Bürgerrechte in Verbindung gebracht.

4.2 Output-Analyse: Die Berichterstattung der Medien

Im Rahmen der nun folgenden Analyse der Medienberichterstattung wird untersucht, wie erfolgreich die beiden Akteursgruppen bei der Positionierung ihrer Attribute in den Medien waren.

Methode

Die in der qualitativen Analyse ermittelten Attribute zu ACTA wurden für die quantitative Inhaltsanalyse in ein Codebuch überführt. Jeder der Themenbereiche Wirtschaft, Kultur, Rechtssicherheit/ durchsetzung und Bürgerrechte enthält Attribute der beiden Interessengruppen. Für den Themenbereich Kultur stehen beispielsweise die drei positiven Attribute der Unterstützer (*ACTA sichert die Existenzgrundlage der Künstler und Industrie, ACTA fördert ein reichhaltiges kulturelles Angebot, ACTA fördert Innovation*) drei negativen Attributen der ACTA-Gegner (*ACTA hat negative Auswirkungen auf die Nutzung des kulturellen Erbes, Von ACTA profitieren nicht die Künstler, sondern die Unterhaltungs- und Rechteindustrie, ACTA verhindert Innovation*) gegenüber. Im Themenbereich Bürgerrechte werden von den ACTA-Befürwortern lediglich die Attribute der Gegner verneint. Eigene positive Aussagen werden nicht entwickelt. Der Themenbereich Verfahren ist nur mit Attributen der ACTA-Gegner besetzt.

Als Analysezeitraum wurde die Zeit vom 1. Januar 2012 bis zum 18. Juli 2012 gewählt. Diese beginnt kurz vor dem Ausbruch der Massenproteste und endet

zwei Wochen nach der Ablehnung von ACTA durch das EU-Parlament. Mithilfe von *LexisNexis* sowie verlagseigener Online-Zugänge wurden Artikel mit dem Stichwort „ACTA“ aus auflagenstarken Print- und Online-Medien² extrahiert. Vor der eigentlichen Analyse wurden auf Basis der Überschrift der Themenbezug überprüft und unpassende Artikel³ aussortiert. Für alle relevanten Artikel (N=248) wurde das Vorkommen der Attribute sowie die allgemeine Tendenz auf Artekebene kodiert.⁴ Zur Überprüfung der Reliabilität wurden 70 Artikel von je zwei Codierern bearbeitet. Im Anschluss wurde die Übereinstimmung zwischen den Kodierungen berechnet. Für die Identifikation der unterschiedlichen Attribute wurden Werte zwischen 0,68 und 1 ermittelt.

Die Darstellung in der Medienberichterstattung: Der Siegeszug der Netzbürger

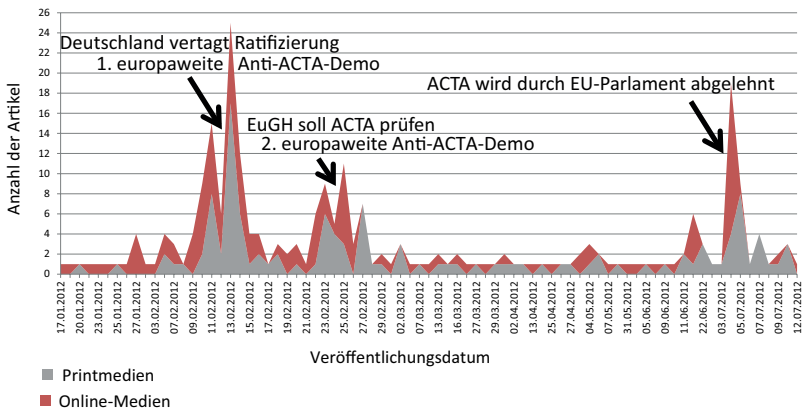
Im Untersuchungszeitraum wurden in den ausgewählten Publikationen 248 Artikel zum Thema ACTA veröffentlicht. Die Artikel erschienen allerdings nicht gleichmäßig über den Untersuchungszeitraum, sondern waren auf drei Termine konzentriert: Den ersten Höhepunkt erlebte die Berichterstattung, als Deutschland die Ratifizierung des Abkommens am 9. Februar 2012 vertagte. Direkt im Anschluss fand am 11. Februar 2012 die erste europaweite Anti-ACTA-Demonstration statt und provozierte ein starkes Medienecho (siehe Abbildung 3). Der zweite Höhepunkt der Berichterstattung wurde kurz danach durch die Bekanntgabe, dass ACTA vom Europäischen Gerichtshof geprüft werden soll, ausgelöst. Danach flaute die Berichterstattung deutlich ab und setzte erst kurz vor dem Abstimmungstermin des EU-Parlaments am 4. Juli 2012 wieder ein. Die untersuchten Artikel verteilten sich in etwa gleichmäßig auf Print- (122) und Online-Medien (126).

2 Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Rheinische Post, Freie Presse, Spiegel Online, Focus Online, welt.de, sueddeutsche.de

3 Im automatisch extrahierten Sample waren auch Artikel enthalten, die das Wort ACTA in einem anderen Zusammenhang verwenden, z.B. „etwas ad Acta legen“. Diese wurden aus der Analyse ausgeschlossen.

4 Hierfür danke ich Janine Amberger, Max Knospe, Sebastian Poljak, Marc Schilling, Lisa Troffer, Saskia Kanzler, Anna-Maria Lehre, Amelie Rusche, Franziska Schmid, Sabrina Schuschke, Julia Hake, Christina Sailer, Janine Schön und Annalena Winkler

Abbildung 3: Die Berichterstattung im Zeitverlauf



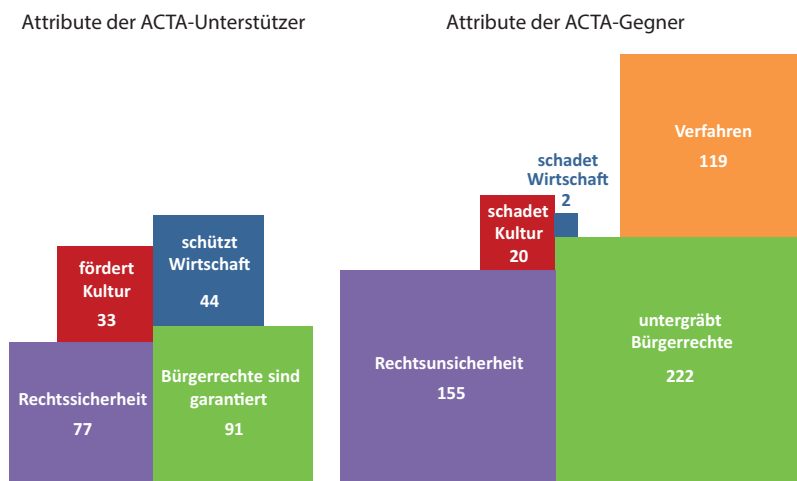
Quelle: Eigene Darstellung

In den 248 analysierten Artikeln werden 763 Mal die Attribute der ACTA-Befürworter und -Gegner aufgegriffen. Zwischen den Online- und Offline-Medien konnten keine signifikanten Unterschiede in den aufgegriffenen Attributen festgestellt werden. Auch im Zeitverlauf konnten keine Veränderungen bei der Verwendung der Attribute ermittelt werden. In den folgenden Ergebnissen werden deshalb beide Medientypen über den gesamten Erhebungszeitraum zusammen betrachtet. Abbildung 4 (folgende Seite) zeigt, in welchem Umfang es den beiden Interessengruppen gelungen ist, ihre Attribute zu den verschiedenen Themenfeldern in der Presse zu platzieren.

In den Themenbereichen Kultur und Wirtschaft geht die Medienberichterstattung primär auf die Attribute der ACTA-Befürworter ein. Von den 46 genannten Attributen im Bereich Wirtschaft stammen 44 von ihnen und nur zwei von den ACTA-Gegnern. Auch im Bereich Kultur werden zu über 60 Prozent die Attribute der ACTA-Befürworter herangezogen. Insgesamt dominiert jedoch die Berichterstattung im Zusammenhang mit Bürgerrechten. In 72 Prozent der Artikel wird dieser Themenkomplex angesprochen. Die Attribute der ACTA-Gegner werden dabei mit 222 Erwähnungen deutlich häufiger aufgegriffen als die der Befürworter. Sehr häufig wird das Abkommen auch im Kontext der Rechtssicherheit und -durchsetzung diskutiert. In diesem Themenkomplex werden ebenfalls deutlich

mehr Attribute der ACTA-Gegner genannt. Die Attribute zum Verfahren werden 119 Mal aufgegriffen. Insgesamt nehmen nur 29 Artikel eine positive Haltung gegenüber ACTA ein; 112 sind neutral, während 117 eine negative Position gegenüber dem Abkommen beziehen.

Abbildung 4: Vorkommen der Attribute in der Medienberichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung

Wie die Ergebnisse der Inhaltsanalyse zeigen, haben es die ACTA-Gegner geschafft, ihre Sichtweise auf das Abkommen in der öffentlichen Berichterstattung durchzusetzen. Durch die Fokussierung auf Konsumenten- und Bürgerrechte wurde der Aushandlungsprozess aus seiner wirtschaftspolitischen Verankerung gelöst und zu einer Grundsatzdebatte über den Stellenwert gesellschaftlicher Werte wie Freiheit und Rechtsstaatlichkeit erhoben. Auch beim Streit um IP-Richtlinien wurde diese Strategie angewendet, allerdings mit weniger Erfolg (Haunss, 2012). Bei ACTA wurden negative Konsequenzen wie die Einschränkung der privaten Internetnutzung oder die Aushebelung des Datenschutzes hervorgehoben, welche einen direkten Einfluss auf die persönliche Lebenswirklichkeit der Nutzer haben.

Diese wurden in der Medienberichterstattung prominent präsentiert und hatten, wie die Massenproteste zeigen, eine stark mobilisierende Wirkung. Mit der starken Fokussierung auf Rechtssicherheit und -durchsetzung unterscheidet sich die Berichterstattung von früheren Auseinandersetzungen. Von den ACTA-Gegnern wurde der Themenbereich eng an das Grundrechtsthema angelehnt. Hierdurch wurde vermutlich die Attraktivität dieses Themenbereichs für die Medien erhöht. Auch vom politischen System wurden die Argumentationen der ACTA-Gegner rezipiert. So begründete das EU-Parlament seine Ablehnung des Abkommens mit zentralen Aussagen aus dem Frame der ACTA-Gegner (EU-Parlament, 2012).

5 Ausblick – Wird TAFTA das neue ACTA?

Von vielen Netzaktivisten und Internetnutzern wurde das Ende des ACTA-Abkommens mit großer Erleichterung wahrgenommen. Doch mit der Ablehnung ACTAs ist der Kampf um die Neuregelung des Urheberrechts noch lange nicht entschieden. Die Unterhaltungsindustrie möchte das Urheberrecht und seine Durchsetzung weiterhin an die Gegebenheiten des Internets anpassen. Einen neuen regulatorischen Anlauf zur verschärften Durchsetzung des Urheberrechts im Internet stellt das aktuell verhandelte *Transatlantische Freihandelsabkommen* (TTIP/TAFTA) dar (Digitale Gesellschaft, 2014). Das Hauptziel des Abkommens ist die Beseitigung von Handelshemmnissen zwischen Europa und den USA. Neben Zöllen sind dies vor allem unterschiedliche rechtliche Standards beim Verbraucherschutz, bei Umwelt- und Gesundheitsstandards sowie bei Arbeitnehmerrechten. Durch eine Harmonisierung der rechtlichen Standards sollen Investitionen vereinfacht und die Wirtschaft auf beiden Seiten des Atlantiks angekurbelt werden (EU-Kommission, 2014). In der aktuellen Mediendebatte wird unter dem Stichwort der „Chlorhühnchen“ vor allem auf unterschiedliche Standards bei der Lebensmittelproduktion eingegangen (FAZ, 2014). Neben vielen anderen Wirtschaftsfeldern wird in dem Vertragswerk jedoch auch das Urheberrecht verhandelt.

Von Internetaktivisten wird TAFTA als ein Versuch gedeutet, die mit ACTA gescheiterte Verschärfung des Urheberrechts im Internet doch noch durchzusetzen. Um dies zu verhindern, rüsten sich die zivilgesellschaftlichen Akteure im Internet bereits zum nächsten Schlagabtausch (Digitale Gesellschaft, 2014). Die Debatte wird erneut durch Themen wie dem Schutz bürgerlicher Freiheiten und

die Sicherung rechtsstaatlicher Prinzipien bestimmt (Digitale Gesellschaft, 2014). Ob es den Aktivisten jedoch gelingt, eine breite Mobilisierung und eine große mediale Sichtbarkeit für TAFTA zu schaffen, bleibt noch abzuwarten.

Doch selbst wenn TAFTA genauso scheitern sollte wie ACTA, so bleibt der grundsätzliche Konflikt weiterhin bestehen. Wie bereits am Anfang dieses Beitrags dargestellt, wird das geltende Urheberrecht den Anforderungen einer digitalen Medienwelt nicht gerecht. Darin stimmen die Netzaktivisten mit der Unterhaltungsindustrie überein. Sie haben jedoch völlig andere Ansichten darüber, wie ein neugestaltetes Urheberrecht aussehen sollte. Anstatt die bestehenden Strukturen durch eine Rechtsverschärfung noch weiter zu zementieren, wünschen sich zivilgesellschaftliche Kräfte wie die *Digitale Gesellschaft* oder auch der *Chaos Computer Club* die komplette Reformierung des Urheberrechts. Während die Debatte rund um ACTA eine breite Öffentlichkeit erreichte, erhalten Diskussionen zur grundsätzlichen Gestaltung des Urheberrechts jedoch nur wenig Aufmerksamkeit in den Medien. Die Thematik ist abstrakt und erfordert die Vermittlung komplexer Zusammenhänge. Um den Konflikt jedoch dauerhaft zu lösen, ist genau solch eine Auseinandersetzung unausweichlich. Die Gesellschaft muss hierfür zu einem breiten Konsens darüber kommen, welche Werte den Umgang mit geistigen Schöpfungen bestimmen sollen. Hierbei stehen die wirtschaftlichen Interessen der Urheber den gemeinwohlorientierten Interessen einer möglichst freien Nutzung von Kulturgütern entgegen. Nur wenn die Belange beider Gruppen in ausreichendem Maß berücksichtigt werden, kann eine dauerhafte Lösung gefunden werden.

Katrin Tonndorf, M.A. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Computervermittelte Kommunikation an der Universität Passau

Quellenverzeichnis

- Cammaerts, B. (2011). The hegemonic copyright regime vs the sharing copyright users of music? *Media, Culture & Society*, 33(3), 491-502.
doi: 10.1177/0163443711398764
- Digitale Gesellschaft (2014). TTIP: Frontalangriff auf die Europäische Zivilgesellschaft. Abgerufen von <https://digitalegesellschaft.de/mitmachen/acta-stoppen>

- Dobusch, L., & Quack, S. (2012). Organisation und strategisches Framing privater Regulierung: Urheberrecht zwischen Kreativität und Verwertung. In A. Busch & J. Hofmann (Hrsg.), *Politik und die Regulierung von Information. Politische Vierteljahresschriften*, Sonderheft 46 (S. 273-318). Baden-Baden: Nomos.
- van Eimeren, B., & Frees, B. (2013). Rasanter Anstieg des Internetkonsums – Onliner fast drei Stunden täglich im Netz: Ergebnisse der ARD/ZDF Online-studie 2013. *Media Perspektiven*, (7-8), 358-371.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58. doi: 10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x
- EU-Kommission (2014). Was ist die TTIP? Abgerufen von <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/about-ttip/>
- EU-Parlament (2012). Europäisches Parlament lehnt ACTA ab. Pressemitteilung zur Plenartagung vom 04.07.2012. Abgerufen von <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20120703IPR48247/html/Europ%C3%A4isches-Parlament-lehnt-ACTA-ab>
- FAZ (2014). Im Gespräch: Justizminister Maas: „Das Chlorhühnchen wird nicht kommen“. Abgerufen von <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/justizminister-heiko-maas-verspricht-das-chlorhuehnchen-wird-nicht-kommen-12990269.html>
- Golan, G., & Wanta, W. (2001). Second-Level Agenda Setting in the New Hampshire Primary: A Comparison of Coverage in the Three Newspapers and Public Perceptions of Candidates. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 78(2), 247-259. doi: 10.1177/107769900107800203
- Haunss, S. (2012). Innovation oder Piraterie? Framing-Konflikte um geistiges Eigentumsrecht in der EU. In A. Busch & J. Hofmann (Hrsg.), *Politik und die Regulierung von Information. Politische Vierteljahresschriften*, Sonderheft 46 (S. 319-343). Baden-Baden: Nomos.
- Kim, S.-H., Han, M., Choi, D.-H., & Kim, J.-N. (2012). Attribute Agenda Setting, Priming and the media's influence on how to think about a controversial issue. *International Communication Gazette*, 748(1), 43-59. doi: 10.1177/1748048511426991
- Kim, S.-H., Scheufele, D. A., & Shanahan, J. (2002). Think about it this way: Attribute Agenda-Setting Function of the Press and the Public's Evaluation of a Local Issue. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 79(1), 7-25. doi: 10.1177/107769900207900102

- Lessig, L. (2004). *Free Culture: How Big Media Uses Technology and the Law to Lock Down Culture and Control Creativity*. Penguin Press.
- Martens, D., & Hefert, J. (2013). Der Markt für Video-on-Demand in Deutschland. Fakten und Einschätzungen zur Entwicklung von VoD. *Media Perspektiven*, (1), 101-114.
- McCombs, M. (2005). A Look at Agenda Setting: past, present and future. *Journalism Studies*, 6(4), 543-557. doi: 10.1080/14616700500250438
- MMR-Aktuell (2012). EU: ACTA-Übereinkommen unterzeichnet. Abgerufen von <https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/zeits/MMRAktuell/2012/327806.htm>
- Murray, A. (2010). *Information technology law: The law and society*. Oxford Univ. Press.
- Potthoff, M. (2012). *Medien-Frames und ihre Entstehung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Rutter, J. (2010). Consumers, crime and the downloading of music. *Prometheus*, 28(4), 411-418. doi: 10.1080/08109028.2010.543001
- Scheufele, B. (2003). *Frames – Framing – Framing-Effekte. Theoretische und methodische Grundlegung des Framing-Ansatzes sowie empirische Befunde zur Nachrichtenproduktion*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Scheufele, D. A. (1999). Framing as a Theory of Media Effects. *Journal of Communication*, 49(1), 103-122. doi: 10.1111/j.1460-2466.1999.tb02784.x
- Scheufele, D. A. (2000). Agenda Setting, Priming, and Framing Revisited: Another Look at Cognitive Effects of Political Communication. *Mass Communication & Society* 3(2-3), 297-316. doi: 10.1207/S15327825MCS0323_07
- Scheufele, D. A., & Tewksbury D. (2007). Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models. *Journal of Communication*, 57(1), 9-20. doi: 10.1111/j.0021-9916.2007.00326.x
- Schwartmann, R. (2011). Filesharing, Sharehosting & Co: Funktionsweise und rechtliche Bewertung aktueller Erscheinungsformen von Urheberrechtsverletzungen im Internet. *Kommunikation und Recht, Beihefter*, (11), 1-23.
- Shaw, A. (2008). The Problem with the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (and what to do about it). *KEStudies*, 2.
- Stieper, M. (2011). Das Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) – wo bleibt der Interessenausgleich im Urheberrecht. *GRUR Int.*, 124-131.
- Uerpmann-Witzack, R. (2011). Das Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) als Prüfstein für die Demokratie in Europa. *Archiv des Völkerrechts*, 49(2), 103-123. doi: 10.1628/000389211796966643

Empfohlene Zitierung: Sell, S., & Berghofer, S. (2015). Netzwerke: Emergente transnationale Normen im Internetregulierungsdiskurs. Eine vergleichende Analyse netzbasierter Aushandlungsprozesse zu SOPA (USA, 2011-2012) und dem Zugangserschwerungsgesetz (D, 2008-2011). In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 227-257). doi: 10.17174/dcr.v1.11

Zusammenfassung: Diese Studie untersucht den Netzdiskurs und die beteiligten Akteure zu zwei gescheiterten Internet-Regulierungsinitiativen in Deutschland („Zugangserschwerungsgesetz“) und den USA („Stop Online Piracy Act“). Beide Gesetzesvorlagen hätten starke Eingriffe in die Infrastruktur des Internets zur Folge gehabt und ihre politischen Karrieren wurden von massiven (netz-) öffentlichen Protesten begleitet. Trotz der sachlichen Differenz der beiden Gesetzesentwürfe (Urheberrechtsverletzung / Kinderpornografie) sind ähnliche Argumentationsmuster vor allem innerhalb der oppositionellen Diskursstränge erkennbar. Wir deuten dies als Anzeichen einer Herausbildung transnationaler politischer Werte innerhalb der Netzgemeinschaft.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Saskia Sell & Simon Berghofer

Netzwerke: Emergente transnationale Normen im Internetregulierungsdiskurs

Eine vergleichende Analyse netzbasierter Aushandlungsprozesse zu SOPA (USA, 2011-2012) und dem Zugangserschwerungsgesetz (D, 2008-2011)

1 Einleitung: Internetregulierung als kontinuierlicher Prozess

Die Grenzen und Möglichkeiten nationalstaatlicher Regulierung des Internets werden intensiv debattiert. Während die frühe Forschung zur Internetregulierung sich unter dem Schlagwort „Internet Governance“ vor allem darauf konzentriert, die Rolle transnationaler Institutionen und die Integration unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure zu untersuchen (Drake, 2005; Drake & Wilson, 2008; Mueller, 2010; Raboy & Padovani, 2010; van Eeten & Mueller, 2013), konstatiert die jüngere Forschung eine Entwicklung hin zu einer zunehmenden „Westphalisierung des Internets“ (Maher, 2013). Gemeint ist damit die Tendenz nationalstaatlicher Akteure, das globale Kommunikationsnetz zunehmend gemäß unterschiedlicher kultureller und/oder nationaler Vorstellungen und Machtverhältnisse zu regulieren: Dabei verstärken nicht nur autoritäre Staaten wie China und Iran mit Hilfe anspruchsvoller Sperr- und Filtersysteme ihre Kontrolle über den Informationsfluss im Internet; auch westlichen Demokratien bemühen sich, spezifische Regulierungsvorstellungen beispielsweise in den Bereichen des Kinder- und Jugendschut-

zes, des geistigen Eigentums und des Datenschutzes durchzusetzen (Deibert, 2009). Hinzu kommt ein Trend zur Rezentralisierung des ursprünglich dezentralen, „demokratisierten Mediums“ (Gillmor 2014, S. 100). Die angesprochenen medienpolitischen Regelungsversuche sind in nationale kommunikationspolitische Diskurse eingebettet, die jeweils mit bestimmten Machtverhältnissen sowie kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Werten verbunden sind.

Die öffentliche Debatte über Maßnahmen der Internetregulierung erfolgt zu großen Teilen im Netz selbst: Innerhalb des professionellen Online-Journalismus wie auch auf semi- oder nicht-professionellen Blogs und Plattformen findet eine kontinuierliche, häufig über nationale Grenzen hinweg reichende Diskussion regulativer Maßnahmen statt. Dabei wird deutlich, dass Debatten über Zensur, Netzneutralität oder Urheberrechte großes Potential zur Politisierung und Mobilisierung bergen. Als Beispiele hierfür dienen die Proteste gegen den *Stop Online Piracy Act* (SOPA) in den USA und das *Zugangerschwerungsgesetz* (ZugErschwG) in Deutschland. Bisherige Untersuchungen analysieren beide Policy Initiativen in ihrem jeweiligen nationalstaatlichen Kontext (Lievens, 2010; McIntyre, 2010; Bridy, 2012; Demeyer, Lievens, & Dumortier, 2012; Levine, 2012; Sell, 2013; Gillmor, 2014). Die vorliegende Untersuchung vergleicht diese beiden sehr unterschiedlichen Fälle, identifiziert Ähnlichkeiten im Diskurs und bietet dadurch verallgemeinerbare Erkenntnisse über die im Netz stattfindenden Regulierungsdebatten.

Im Folgenden diskutieren wir zunächst aus theoretischer Perspektive die Implikationen digitaler Netzwerke für die kommunikationspolitischen Regulierungsdiskurse. Dabei verdeutlichen wir unsere zentrale Arbeitshypothese, dass das Internet einen transnationalen Kommunikationsraum bietet, in dem Internetnutzerinnen und -nutzer sowie Online-Aktivistinnen und -Aktivisten spezifische Überzeugungen und Ideen über Online-Regulierung vertreten, die von den traditionellen Regulierungsvorstellungen politischer Entscheidungsträgerinnen und -träger auf nationaler Ebene abweichen. Wir vermuten, dass diese in Teilen der Hacker-Ethik (u.a. Himanen, 2001; Jordan, 2008; Levy, 2010) und dem cyberlibertären Diskurs entstammenden „Netzwerke“ transnationale Eigenschaften aufweisen und fester Bestandteil des kommunikationspolitischen Diskurses in den unterschiedlichsten nationalen Internet-Regulierungsdebatten sind. Um diese Annahme zu überprüfen, vergleichen wir in einem *most different cases Design* den öffentlichen Online-Diskurs zu SOPA und dem ZugErschwG anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse von 742 Artikeln professioneller und semiprofessioneller Online-Publika-

tionen. Hierfür entwickeln wir anhand ideenbasierter Ansätze der Policy-Literatur eine dreistufige Differenzierung Policy-bezogener Argumentationsmuster.

Die Ergebnisse unserer Untersuchung zeigen, dass (1) traditionell mächtige Akteure als den Gesetzgebungsprozess initiiierend oder unterstützend beschrieben werden, während die Opposition scheinbar eher als lose organisierten Netzgemeinde wahrgenommen wird; (2) Regulierungsbefürworterinnen und -befürworter häufig auf der Mesoebene argumentieren und sich etablierter Kriminalitäts- und Rechtsdiskurse bedienen. Regulierungsgegnerinnen und -gegner hingegen neigen dazu, Argumente auf der Mikroebene mit der Makroebene zu verbinden und somit an grundlegende normative Diskurse anzuknüpfen; und (3) die netzbasierte Opposition fallübergreifend ähnliche Argumente verwendet, um gegen die Gesetzgebungsinitiativen zu protestieren. Wir kommen zu dem Schluss, dass diese neuen, netzbasierten Akteurskoalitionen über ein gemeinsames Repertoire transnational ähnlicher Überzeugungen, Normen und Argumentationsstrategien verfügen, die in zunehmendem Maße die netzpolitischen Regulierungsvorstellungen traditioneller Akteure innerhalb dieses Politikfeldes herausfordern.

2 Theorierahmen: Kommunikationstechnologie und politische Ideen

2.1 *Zur Politik kommunikationstechnologischer Artefakte*

Aktive Teilnahme am netzöffentlichen Diskurs ist vor allem dann besonders stark, wenn Netzbürgerinnen und Netzbürger eine Bedrohung ihres Kommunikationsumfeldes bzw. eine Einschränkung ihrer kommunikativen Freiheiten wahrnehmen. Transnational zugängliche Plattformen öffnen den entsprechenden Kommunikationsraum für netzpolitische Aushandlungsprozesse. Hands (2011, S. 77-99) spricht in diesem Zusammenhang von digitalen Mediennetzwerken als „Moral Machines“. Seiner Analyse zufolge sind bestimmte diskursethische Grundsätze, wie sie beispielsweise von Habermas (1981) formuliert wurden, eingebettet in das Design der Kommunikationsnetzwerke. Handlungsleitend sei dabei die folgende Zielsetzung: „to maximize communicative action and democracy in protocol design and to ensure the greatest possible network distribution, openness, access and recognition“ (Hands, 2011, S. 98). Anknüpfend daran lassen sich sowohl Kommunikationstechnologie als auch digital transportierte Medieninhalte als

Diskurselemente verstehen, die in wechselseitiger Beziehung zueinander stehen. Professionelle und nicht-professionelle Kommunikatoren und Kommunikatorinnen (aus dem Journalismus oder der Blogosphäre) beeinflussen Form und Inhalt des netzöffentlichen Diskurses dabei in gleichem Maße wie Akteure aus den Feldern Design, Programmierung und Hardwarekonstruktion.

Hands' Konzept schließt unmittelbar an die Schlussfolgerungen aus Castells' umfassender Analyse der Netzwerkgesellschaft an, der dieser eine neue politische Sphäre attestiert. Castells betont die neuen Möglichkeiten der Teilnahme an politischen Prozessen durch horizontale Kommunikation und beschreibt, wie Bürger und Bürgerinnen ein flexibleres und anpassungsfähigeres politisches Feld entwickeln, indem sie ihre eigenen politischen und ideologischen Konstellationen formieren, welche etablierte politische Strukturen zunächst umgehen (Castells, 2009, S. 415). Davon betroffen sind auch tradierte Machtverteilungen, die durch die Bereitstellung neuer Deutungsmuster einem Wandlungsprozess unterliegen. Singh spricht in diesem Zusammenhang auch von einer neuen Form von „meta power“ (Singh, 2013).

Diese Veränderungen haben Rückwirkungen auf die Medien- und Kommunikationspolitik und bieten wertvolle Ressourcen zur Herausforderung etablierter Medienregime (Bennett, 2004, S. 142). Hintz und Milan weisen auf neue Aktionsformen hin, die durch dezentral vernetzte Kommunikationstechnologie ermöglicht werden: „Online activists experiment with new forms of mobilization and interaction through loose association and temporary coalitions, creating multitudes that move beyond established formats such as trade unions or political parties“ (Hintz & Milan, 2011, S. 234). Die hier dargestellten dynamischen politischen Beteiligungsformen finden sich nicht nur in vernetzten Diskursen und Online- wie Offline-Protesten wieder, politisches Handeln findet ebenfalls auf den Ebenen von Design, Programmierung sowie Hardwareentwicklung und -verbreitung statt. So belegen beispielsweise ethnografische Studien zur Freien Software Community eine Aufweichung der Grenzen zwischen dem kreativen Experimentieren mit Code und kritisch-experimenteller Auseinandersetzung mit kodifizierten Rechtsnormen (Coleman, 2012; Kelty, 2008). „Geeks are in fact nimble legal thinkers“ beobachtet Coleman (2012, S. 162) im Rahmen ihrer Feldforschung innerhalb der Debian Linux Community. Ähnlich wie Journalisten und Journalistinnen legen sie immer dann ein besonderes Augenmerk auf rechtliche Festschreibungen, wenn die Freiheit medialer Kommunikation noch weiter eingeschränkt werden soll. Damit bilden sie

eine transnationale Akteursgruppe, die sich sowohl kritisch mit den rechtlichen Rahmungen ihrer Arbeit auseinandersetzt, als auch über die notwendige Technologieexpertise verfügt, um die Auswirkungen innerhalb der Politik diskutierter rechtlicher Änderungen auf die netzöffentliche Kommunikation einschätzen und bewerten zu können. Sie teilen ein gemeinsames Repertoire liberaler politischer Ideen, die die Regulierung und Restriktion der Netzkommunikation betreffen: Grundsätzlich wird Offenheit gegenüber Beschränkung bevorzugt. Damit einher geht eine starke Unterstützung der Allgemeinen Menschenrechte mit besonderem Fokus auf die dort verankerte Kommunikationsfreiheit (Coleman, 2012).

Jenseits der hier beschriebenen transnationalen Wertegemeinschaften, deren Orientierungsgrundsätze die Menschenrechte bilden, finden sich unterschiedliche nationale Rechtskulturen. Bezogen auf die Kommunikationsfreiheit im Internet zeigt Determann in einer frühen vergleichenden Studie zur Internetregulierung die Unterschiede zwischen den USA und Deutschland auf: Er kommt zu dem Schluss, dass die deutsche Rechtsprechung wesentlich restriktiver ist und die potentiell freie Netzkommunikation stärker einschränkt als die nordamerikanische, die liberaleren Grundsätzen von öffentlichem Diskurs folgt (Determann, 1999, S. 617-619).

Neben politisch motivierten Einschränkungen beeinflussen ökonomische Barrieren den Informationsfluss innerhalb demokratischer Gesellschaften, welche marktwirtschaftlichen Maximen folgen. Dies zeigt sich exemplarisch im Rahmen der fortlaufenden *Copyright Wars* zwischen denjenigen, die Leitbildern des Teilens von Wissensbeständen, freier Kultur und kreativen Gemeinguts einen hohen Stellenwert einräumen, und denjenigen, die das Aufrechterhalten und die Stabilität einer finanzstarken Verwertungsindustrie für zentraler erachten. Das Thema der Informationsverteilungshierarchie dominiert weite Bereiche des westlichen Internetregulierungsdiskurses, die Monetarisierung von „geistigem Eigentum“ spielt dabei in den USA eine besondere Rolle. Ihre weltweit führende Unterhaltungsindustrie zeigt sich besorgt ob ihrer zukünftigen Einnahmen und erwirkt durch gezielte Lobbyarbeit, dass die Gesetzgeber verschiedene nationale (SOPA, PIPA) und internationale Regulierungsinitiativen (ACTA) erarbeiten, die das Teilen digitaler Informationen erschweren sollen (u.a. Horten, 2013; Gillmor, 2014; Murray et al., 2014).

Diese Regulierungsansätze spiegeln sich in unserer Fallauswahl wider. Unabhängig von ihren unterschiedlichen inhaltlichen Argumentationsmustern – das

ZugErschwG fokussierte sich auf die Argumentationsstränge individuelle Sicherheit und Kinderschutz während SOPA auf die Gewinnabsicherung der Verwertungsindustrie abzielte – teilen sie ein gemeinsames Ende ihrer Rechtskarriere: Beide Gesetzgebungsprozesse wurden von weitreichenden öffentlichen Protesten gegen die vorgeschlagenen Beschränkungen und Eingriffe in die Netzinfrastruktur begleitet und die effektive Implementierung beider Initiativen scheiterte. Dieses Scheitern lässt sich nicht zuletzt auch damit erklären, dass der Protestdiskurs die angestrebte Gesetzgebung als inkompatibel mit netzspezifischen Interpretationen grundlegender demokratischer Normen und politischer Ideen darstellte.

2.2 *Ideen im Politikprozess*

Die Medienpolitik ist ein normativ stark umstrittenes Politikfeld, da ihr häufig erheblicher kultureller und politischer Einfluss zugesprochen wird. Dabei stehen unterschiedliche Regulierungsvorstellungen in Konkurrenz zueinander, sodass den zugrundeliegenden Ideen und Vorstellungen eine zentrale Position zukommt. Freedman (2008, S. 4) beschreibt diesen Zusammenhang folgendermaßen: „policymaking is a political act in which the underlying assumptions and ideas define policy problems, shape policy debates, and guide policy objectives“. Die dynamische und programmierbare Qualität des Internets und seine netzwerkartige Organisation führen zudem zu einer kontinuierlichen Innovation innerhalb des Netzes: Sowohl die technologische Infrastruktur wie auch die logische Oberflächenstruktur sind andauernden Innovationsschüben ausgesetzt, was zu einer anhaltenden Ambiguität und Kontingenz politischer Entscheidungsprozesse im Bereich der Internetregulierung führt. Solche für technische Politikfelder typische Unsicherheiten im politischen Entscheidungsprozess führen nach Jachtenfuchs (1993, S. 2) zu einer steigenden Bedeutung normativer Ideen und Überzeugungen als Orientierungspunkte für politisches Handeln. Folglich ist es wichtig, die den politischen Entscheidungsprozessen zugrundeliegenden Ziele, Werte und Normen zu untersuchen (Künzler, 2012, S. 58).

Der Einfluss von Ideen und Überzeugungen auf politische Prozesse wurde umfassend von kognitiven Ansätzen der Policy-Analyse (Kingdon, 1984; Sabatier, 1987; Weible et al., 2011; Zahariadis, 2007) und der Internationalen Beziehungen (Goldstein & Keohane, 1993a; Haas, 1990; Jordana & Levi-Faur, 2004) untersucht.

Im Folgenden greifen wir auf Goldsteins und Keohanes Überlegungen zum Zusammenhang von Ideen mit dem Politikprozess sowie auf Sabatiers Konzept der *policy-beliefs* zurück.

Goldstein und Keohane (1993b, S. 17-19) identifizieren drei Möglichkeiten, wie Ideen den politischen Prozess beeinflussen können:

1. Ideen können als Fahrplan (*roadmap*) dienen und dazu beitragen, Unsicherheiten zu reduzieren, indem sie beispielsweise den Fokus stärker auf moralische Aspekte lenken, um so Orientierungshilfe im politischen Prozess geben.
2. Ideen können in Form gemeinsamer Überzeugungen Koalitionen erleichtern, indem sie als *coalitional glue* zur Kohäsion unterschiedlicher Gruppen beitragen und Kooperation erleichtern.
3. Ideen können Pfadabhängigkeiten hervorrufen, die politische Entscheidungsprozesse über Jahrzehnte beeinflussen, wie dies beispielsweise bei rechtlichen Grundsätzen der Fall ist.

Insbesondere der zweite Aspekt, die koalitionsstärkende Wirkung von Ideen, wird auch von Sabatiers *Advocacy Coalition Framework* (ACF) herausgestellt (Sabatier, 1987; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Weible et al., 2011). Laut Sabatier streben politische Akteure in spezifischen politischen Subsystemen nach Koalitionen, um ihre Ziele durchzusetzen (Sabatier & Weible, 2007, S. 203). Solche *Advocacy Coalitions* bilden sich, wenn die Akteure über ähnliche Überzeugungen verfügen und ihr Handeln koordinieren, um ihre politischen Ziele zu verfolgen.

Wir folgen diesem Argumentationspfad und setzen für unsere Fallbeispiele voraus, dass es einen engen Zusammenhang zwischen den Akteurskonstellationen und den politischer Überzeugungen der Akteure gibt. Während der ACF die Notwendigkeit einer nicht trivialen Interaktion zwischen den Koalitionsmitgliedern betont (Weible & Sabatier, 2007, S. 128), gehen wir davon aus, dass das Internet einen technologischen Kommunikationsraum bildet, in dem neue (politische) Akteure und Koalitionen mit spezifischen Ideen und Werten entstehen. Auch wenn ihre Koordination und Interaktion zunächst auf einen virtuellen Kommunikationsraum beschränkt sind, bergen sie bei Bedarf Mobilisierungspotential.

2.3 Differenzierung von Ideen

Goldstein und Keohane unterscheiden drei Ausprägungen von Ideen: *world views*, *principled beliefs* und *causal beliefs*. Die abstrakteste und komplexeste Kategorie bilden dabei *world views*: Sie sind mit der Idee einer kulturellen Identität verwoben und haben ontologische, kosmologische und ethische Komponenten. Ihre Auswirkungen auf konkrete politische Entscheidungsprozesse sind schwer zu identifizieren. *Principled beliefs* sind normative Ideen, die Kriterien für die Unterscheidung von *richtig* und *falsch* bzw. *Recht* und *Unrecht* vorgeben. Sie wirken als Mittler zwischen übergeordneten politischen Überzeugungen und konkreten politischen Entscheidungen. Die konkreteste Ausprägung von Ideen sind *causal beliefs*: Sie bestehen aus Annahmen über Ursache-Wirkung Beziehungen. Ihre Legitimität beruht insbesondere auf der Autorität anerkannter Eliten (Wissenschaftler, Experten, Führungskräfte, etc.). Sie bilden vor allem Strategien zur Erreichung der durch *world views* und *principled beliefs* bereitgestellten Ziele (Goldstein & Keohane, 1993b, S. 8-9).

Sabatiers ACF schlägt eine ähnliche Dreiteilung vor: Politikfeldübergreifende *deep core beliefs* sind schwer zu ändern und umfassen allgemeine normative und ontologische Annahmen über die menschliche Natur und fundamentale Grundwerte; *policy core beliefs* sind politikbezogenen Werte – sie prägen die Vorstellungen über spezifische Politikfelder bspw. hinsichtlich der Rolle der Allgemeinheit im Politikprozess oder spezifischer prozedurale Regeln (Sabatier & Weible, 2007, S. 194-195); *secondary beliefs* sind empirische Überzeugungen und politische Präferenzen in Bezug auf einzelne Sachfragen innerhalb eines Politikfeldes.

Ausgehend von Goldsteins, Keohanes und Sabatiers Überlegungen entwickeln wir ebenfalls eine dreistufige Unterscheidung von Ideen und Überzeugungen im Politikprozess (siehe folgender Abschnitt Methode und Sample). Dies erlaubt uns, die Argumentationsmuster des Online-Diskurses zu SOPA und dem ZugErschwG genauer zu differenzieren und zu vergleichen.

3 Methode und Sample

Um die unterschiedlichen Interessenkoalitionen und ihre Argumentationsmuster im Online-Diskurs zu identifizieren, wurde eine qualitative Inhaltsanalyse

der Online-Berichterstattung der politischen Debatten zu SOPA und zum ZugErschwG durchgeführt. Die Stichprobe umfasst 742 Artikel aus Blogs und Online-Magazinen, die sich mit Netzpolitik und -technologie beschäftigen, sowie Online-Ablegern verschiedener Special- und General-Interest Printmedien (siehe Tabelle 1). Die untersuchten Plattformen wurden anhand ihrer Reichweite und ihrer thematischen Spezialisierung ausgewählt. Dabei wurden, unter der Annahme, dass diese eine breitere Öffentlichkeit finden, nur Angebote ohne Paywall berücksichtigt. Die Artikel wurden über eine Keyword-Recherche in den Archiven der einzelnen Plattformen identifiziert. Zusätzlich wurden interne Links berücksichtigt.

Tabelle 1: Auswahl der Plattformen und Artikel

	ZugErschwG (Nov. 2008 – Dez. 2011)		SOPA (Okt. 2011 – Januar 2012)	
General-Interest	www.spiegel.de	n=72	www.washingtonpost.com	n=53
Special-Interest	www.chip.de	n=31	www.techland.time.com	n=32
	www.heise.de	n=163	www.wired.com	n=39
Blogs	www.netzpolitik.org	n=220	www.boingboing.net	n=132
Gesamt	n=486		n=256	

Der untersuchte Zeitraum deckt beim ZugErschwG den gesamten politischen Prozess von der ersten öffentlichen Erwähnung einer Initiative gegen Kinderpornografie im Internet im November 2008 bis hin zur Aufhebung des Gesetzes im Dezember 2011 ab. Insgesamt wurden 645 Artikel identifiziert, die sich mit dem ZugErschwG beschäftigen. Um die qualitative Inhaltsanalyse praktikabel zu halten, wurde die Anzahl der Artikel reduziert. Dafür wurde eine geschichtete Zufallsstichprobe (n=486) des Newspeak-Zeitraums von Januar 2009 bis März 2010 gezogen. Die Schichtung erfolgte entlang einer medialen und einer temporalen Dimension: Zunächst wurden die Artikel pro Medium und Veröffentlichungsquartal gruppiert, dann wurde jeweils eine Zufallsstichprobe von fünfzig Prozent der veröffentlichten Artikel gezogen. Die Monate außerhalb des Newspeak-Zeitraums

wurden komplett ausgewertet. Im Fall von SOPA umfasst das Material den gesamten Aushandlungszeitraum von Oktober 2011 bis Ende Januar 2012. Das Sample von insgesamt 256 Artikeln wurde vollständig ausgewertet.

Zur *Identifikation der am politischen Prozess beteiligten Akteure* wurde die Stichprobe manuell mit MaxQDA kodiert. Daraufhin wurde das gesamte Sample softwaregestützt rekodiert. Jeder erwähnte Akteur wurde dabei maximal einmal pro Artikel kodiert. Die Akteure wurden in einem zweiten Schritt gruppiert: Sofern eine Organisationszugehörigkeit erkennbar war, wurden Individuen ihren jeweiligen Organisationen zugeordnet. Daraufhin wurden sie entsprechend ihrer gesellschaftlichen Sphäre kategorisiert. Es wurde zwischen dem Bereich Politik (politische Parteien, Behörden), Wirtschaft (Branchenverbände, kommerzielle Medienunternehmen) und Zivilgesellschaft (NGOs, Hochschule, Internetaktivismus) unterschieden. Schließlich wurden die Akteure gemäß ihrer Position zur geplanten Gesetzgebung (pro oder contra) unterschieden, sodass wir die in der Debatte entstandenen Koalitionen untersuchen und Aussagen dazu treffen konnten, welche Seite mehr Aufmerksamkeit in der untersuchten Debatte gewonnen hat.

Für den anschließenden Vergleich der *Argumentationsmuster* wurde das Sample ebenfalls manuell kodiert. Ähnliche Argumente wurden in einem zweiten Schritt gruppiert und zusammengefasst, bevor sie dann gemäß ihres Abstraktionsgrades kategorisiert wurden. Dafür wurde eine dreistufige Differenzierung politischer Ideen entwickelt, die aus dem Forschungsstand zu Ideen im Politikprozess abgeleitet wurde: Wir gehen davon aus, dass einzelne Argumente sich im Diskurs immer auf bestimmte Ideen als Referenzpunkte beziehen, die sich zwischen Mikro-, Meso- und Makroeben unterscheiden.

Der Makroebene ordnen wir Argumente zu, die auf abstrakte Werte und Normen verweisen. Sie umfassen grundlegende Annahmen über Demokratie, Netzkultur und politische Kultur und entsprechen Goldsteins und Keohanes *world views* und *principled beliefs* sowie den *deep core beliefs* von Sabatier. Argumente auf der Mesoebene haben immer einen etatistischen Bezug, sie verweisen auf das Rechtssystem, die Verfassung, einzelne Gesetze oder allgemein auf die staatliche Durchsetzung von Recht. Sie implizieren teilweise eine Metareflexion des politischen Systems und ähneln den *policy core beliefs* von Sabatier. Die Mikroebene entspricht den *secondary* (Sabatier) beziehungsweise *causal beliefs* (Goldstein & Keohane). Argumente auf dieser Ebene sind direkt auf den Gegenstand der politischen Debatte bezogen, verhandeln häufig konkrete wirtschaftliche und tech-

nologische Prozesse und bemühen vielfach Zahlen, Faktenwissen und rationale wissenschaftliche Erkenntnisse (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Argumentative Referenzen

Abstraktionsebene	Referenzpunkte
Makroebene	Argumentationen, die sich auf abstraktere Normen und Werte beziehen (Demokratie, Netzkultur, politische Kultur)
Mesoebene	Argumente mit Bezug zum Rechtssystem (Recht und Kriminalität)
Mikroebene	Argumente, die den unmittelbaren politischen, ökonomischen oder technologischen Prozess betreffen; Zahlen und Fakten

4 Zwei gescheiterte Internet-Regulierungsinitiativen

4.1 Zugangserschwerungsgesetz (Deutschland, 2008-2011)

Das ZugErschwG wurde ab November 2008 durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BmFSFJ) auf die politische Agenda gesetzt. Ziel war es, die Verbreitung kinderpornografischen Materials (CP-Material) im World Wide Web mit Hilfe von Webseitensperrungen zu verhindern. Ab Januar 2009 lud das Bundesministerium für Inneres (BMI) in Zusammenarbeit mit dem BmFSFJ die wichtigsten deutschen Internet Service Provider (ISP) und Branchenverbände ein, um zu diskutieren, wie Webseiten mit CP-Material blockiert werden könnten. Eine Arbeitsgruppe mit dem Namen *Access-Blocking* wurde eingerichtet.

Das ursprüngliche Ziel der Treffen war, zunächst ein co-regulatives System zu etablieren, in dem sich die ISP freiwillig verpflichten, den Zugang zu bestimmten, vom BKA gelisteten Webseiten zu blockieren. Während sich einige der ISP an einer solchen Kooperation interessiert zeigten, äußerten andere Bedenken hinsichtlich möglicher Haftungsfragen und der verfassungsrechtlichen Konformität

der Regelung. Nachdem zwischen Januar und März 2009 keine Einigung zustande kam, beschloss die Regierung anstatt der geplanten co-regulativen Regelung ein Gesetz zur Sperrung von Webseiten mit kinderpornografischem Material zu verabschieden. Das ZugErschwG wurde am 18. Juni 2009 durch die Mehrheit der großen Koalition verabschiedet. Es blieb jedoch stark umstritten und wurde bis zu seiner Rücknahme durch die neue liberal-konservative Regierungskoalition im Februar 2011 nicht angewendet.

Die Debatte um das Gesetz war hochgradig polarisiert; zwar herrschte ein allgemeiner Konsens über das Ziel, die Verbreitung von Kinderpornografie im Internet zu verhindern, doch gab es erhebliche Differenzen hinsichtlich der Angemessenheit der dazu einzusetzenden Mittel. Der gesamte politische Prozess wurde von Protesten gegen die Sperrpläne begleitet. Vor allem Internetaktivistinnen und -aktivisten befürchteten die Einführung einer allgemeinen Zensurinfrastruktur. Letztere schlossen sich in bestehenden oder neu gegründeten Protest- und Bürgerrechtsgruppen zusammen. Demonstrationen wurden organisiert, eine öffentliche Petition gegen das Gesetz erhielt über 130.000 Unterschriften und wurde damit die erfolgreichste Petition, die bis dahin im Deutschen Bundestag eingereicht wurde.

4.2 *Stop Online Piracy Act (USA, 2011-2012)*

SOPA ist einer von vielen Versuchen (z.B. PIPA, ACTA, CISPA), die wirtschaftlichen Interessen der Verwertungsindustrie gegen die Interessen der Netz- oder „New Media“-Ökonomie und die der Nutzer durchzusetzen. Ziel der Gesetzgebungsinitiative war die Implementierung eines Überwachungs- und Blockierungssystems – basierend auf DNS-Filtern für nicht-amerikanische Domains, um den ausländischen Online-Handel mit in den USA verwertungsrechtlich geschützten Immaterialgütern zu unterbinden. URLs wie .com, .net, .biz und .org sollten von dieser Filterung ausgenommen sein, das Gesetz sollte also unterscheiden zwischen ausländischen und inländischen Formen von „Piraterie“¹, wobei letztere für weniger relevant erachtet wurde als erstgenannte. Der Entwurf des Gesetzes wurde

1 Der Begriff „piracy“ oder „Piraterie“ bezeichnet hier unautorisiertes Teilen, Kopieren und/oder Weiterverkaufen von urheberrechtlich geschützten Medieninhalten.

im US-amerikanischen Repräsentantenhaus von dem republikanischen Abgeordneten Lamar Smith aus Texas am 26. Oktober 2011 eingeführt. Dieser Gesetzesinitiative stellte sich sowohl online als auch offline kontinuierlicher Protest entgegen, der in diskursiven Ereignissen wie dem *American Censorship Day* im November 2011 oder dem Blackout Day im Januar 2012 gipfelte, bevor das Gesetzgebungsverfahren am 20. Januar 2012 im Repräsentantenhaus – scheinbar endgültig – eingestellt wurde. SOPA, einer der zahlreichen Internetregulierungsversuche der US-amerikanischen „Copyright Lobby“ (Gillmor, 2014, S. 99), war gescheitert.

5 Zentrale Ergebnisse: Wiederkehrende Argumentationsmuster auf Seiten der Gesetzgebungsgegner und -gegnerinnen

In dem von uns ausgewählten Sample wurden bei SOPA und dem ZugErschwG mehr Akteure benannt, die sich gegen die Gesetzesinitiativen aussprachen, als Befürworter (siehe Tabelle 3). Davon unterscheiden sich jedoch die absoluten Akteursnennungen: Hier dominiert beim ZugErschwG die Gruppe der Befürworter und Befürworterinnen deutlich, während bei SOPA die Gegner und Gegnerinnen auch insgesamt häufiger genannt werden.

Tabelle 3: Zahl der benannten Akteure und absolute Akteursnennungen

	Gegenposition		Befürworterposition	
	benannte Akteure	Nennungen	benannte Akteure	Nennungen
ZugErschwG	143	932	93	1.554
SOPA	96	711	49	259

Im Folgenden werden die zentralen Akteurskoalitionen knapp dargestellt. Der Fokus liegt auf der Analyse der den Diskurs prägenden Argumentationsmuster, wobei wir uns zunächst den Befürworterpositionen der Initiativen zuwenden und nachfolgend den Gegenpositionen.

5.1 Unterstützer der Gesetzesinitiativen

Akteure pro ZugErschwG: Regierungskoalition, Strafverfolgungsbehörden und Kinderschutzorganisationen

Diejenigen Akteure, die sich zugunsten der Gesetzesinitiative aussprachen, kamen mit insgesamt 1.554 Nennungen häufiger vor (siehe Tabelle 4) als die Gegner und Gegnerinnen des Gesetzes (957 Nennungen). CDU/CSU und SPD sowie einzelne Abgeordnete der Regierungsparteien wurden am häufigsten als Befürworter des ZugErschwG genannt. Auch die verschiedenen Bundesministerien und Behörden erhielten viel Aufmerksamkeit in der Debatte. Am häufigsten wurde das Bundeskriminalamt (BKA, 181 Nennungen) erwähnt, gefolgt vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BmFSFJ, 80 Nennungen) und dem Innenministerium (BMI, 48 Nennungen). Ihre Prominenz erklärt sich insbesondere durch ihre führende Rolle im Agenda-Setting-Prozess: Es war das

Tabelle 4: Akteursnennungen der Befürworter des ZugErschwG

Verortung	Befürworter des ZugErschwG	Akteursnennungen
Politik	Politische Parteien	813
	CDU/CSU	563
	SPD	250
	Verwaltung	499
	gesamt	1.312
Wirtschaft	Internet Service Provider	94
	Wirtschaftsverbände	41
	gesamt	135
Zivilgesellschaft	Kinderschutzorganisationen	84
	Juristische und technische Experten	23
	gesamt	107
gesamt		1.554

BmFSFJ, allen voran die ehemalige Familienministerin Ursula von der Leyen, das Innenministerium und das BKA, die gemeinsam die *Arbeitsgruppe Access Blocking* gründeten und die Internet Service Provider einluden, um mögliche Internet-sperren zu diskutieren.

Letztere sind, neben einigen primär auf Content-Distribution konzentrierten Branchenverbänden, die einzigen Akteure aus der Wirtschaft, die wesentlich am Diskurs beteiligt waren. Ihre Positionen sind heterogen: Insbesondere ISP mit großen Marktanteilen (Deutsche Telekom, Vodafone, Alice, O2, Kabel Deutschland) sprachen sich zunächst für eine zügige Einführung des ZugErschwG (bzw. seines co-regulativen Vorgängermodells) aus, um Rechtssicherheit zu erhalten. Mehrere kleinere ISP lehnten die Initiative hingegen aus verschiedenen Gründen ab. Das ZugErschwG bekam zudem Zuspruch aus unterschiedlichen Branchen- und Berufsverbänden. Dabei hofften Verbände wie der *Bundesverband Musikindustrie* oder der *Interessenverband des Video- und Medienfachhandels in Deutschland* darauf, dass eine einmal entwickelte Sperrinfrastruktur auf andere Sachgebiete wie zum Beispiel Verstöße gegen das Urheberrecht erweitert werden könnte.

Aus der Zivilgesellschaft unterstützten vor allem Kinderschutzorganisationen (Innocence in Danger, Deutscher Kinderschutzbund, Deutsche Kinderhilfe, ECPAT und UNICEF) die Gesetzesinitiative. Insgesamt wurden in der Berichterstattung nur wenige rechtliche und technische Expertinnen und Experten als Unterstützer der Errichtung einer Sperre gegen Kinderpornografie erwähnt.

Argumente pro ZugErschwG: Kriminalitätsbekämpfung, Durchsetzung deutscher Rechtsstaatlichkeit und ein Appell an die moralische Verantwortung

Die Unterstützer des ZugErschwG bezogen sich in ihrer Argumentation häufig auf das bestehende Rechtssystem und argumentieren somit primär auf der Mesoebene. Als zentrales Argument wurde dabei der Kampf gegen Pädophilie genannt. Dabei wurde die Verbreitung kinderpornografischen Materials als ein wachsendes Problem beschrieben, das vor allem durch das Gewinnstreben einer internationalen kriminellen Industrie angetrieben würde. Durch das Blockieren von Websites mit kinderpornografischen Inhalten versprach man sich, die Einnahmequellen der organisierten Pädokriminalität trocken zu legen und eine weitere Verbreitung des Materials zu verhindern. Das Ziel war, die betroffenen Kinder vor einer Reviktimisierung im Internet zu schützen; also zu verhindern, dass sie durch den

Konsum des Materials erneut zu Opfern gemacht werden. Gleichzeitig sollte vermieden werden, dass Internetnutzer, die zufällig auf solche Inhalte stoßen, dazu „verführt werden“, kinderpornografisches Material zu konsumieren.

Ein weiteres zentrales Argument zugunsten des ZugErschwG war das (vermeintliche) Fehlen von Gesetzen und/oder die nicht ausreichende Strafverfolgung von Kinderpornografie in anderen Ländern, sodass eine Sperrung der Seiten in Deutschland als der einzig mögliche Weg gesehen wird, deutsches Recht innerhalb des transnationalen Internets durchzusetzen. Der so konstatierte mangelhafte Status Quo der Rechtsdurchsetzung und die Einrichtung von Internetsperren als einzige politische Lösung wird durch Zahlen und Statistiken untermauert. Beispielsweise behauptete das BKA, eine Löschung der Webseiten sei aufgrund einer mangelhaften internationalen Kooperation zwischen Ermittlungsbehörden und ISP keine (wie von den Gegnerinnen und Gegnern der Internetsperre gefordert) gangbare Lösung und belegte dies durch interne Zahlen. Blockieren galt zudem als eine effektive Form der Regulierung, da „normale“ Internetuser nicht über die technischen Fähigkeiten verfügen würden, Internetsperren zu umgehen. Die Zahlen und Fakten wurden vor allem durch das BKA zur Verfügung gestellt, die Interpretationen der Daten blieb unter den Befürworterinnen und Befürwortern wie den Gegnerinnen und Gegnern des ZugErschwG höchst umstritten.

Die als notwendig empfundene Stärkung der Autorität des Rechtsstaates im Internet wurde zusätzlich durch moralische Argumente auf der Makroebene gestützt. Gegnerinnen und Gegner des ZugErschwG wurden beschuldigt, unverantwortlich zu handeln und zentrale Grundwerte werden gegeneinander ausgespielt: Freiheit wird gegen Verantwortung gesetzt; Informationsfreiheit gegen Strafverfolgung und Sicherheit. Eine häufig wiederholte Floskel war, dass die gleichen Regeln wie in der realen Welt auch im Internet gelten müssten. Kombiniert wurde dies häufig mit der Kritik an einer vermeintlichen Netzkultur, die als eine ideologische Propagierung eines staatsfreien anarchischen Raums dargestellt wurde.

Akteure pro SOPA: Hollywood, die etablierte amerikanische Musikindustrie und ihre Interessenvertreter in Lobbyverbänden und den beiden Großparteien

In der öffentlichen Auseinandersetzung um SOPA wurde ein Bild eines Wirtschaftskampfes zwischen Hollywood und Silicon Valley erzeugt. Neben zentralen

Wirtschaftsakteuren und ihren Interessenvertretungen wie die Motion Picture Association of America (MPAA) und die Recording Industry Association of America (RIAA) kamen hauptsächlich Befürwortende aus beiden Großparteien zu Wort (siehe Tabelle 5). Damit ähnelt der Diskursstrang älteren Verteilungskämpfen zwischen der sogenannten New Economy und ihren Vorgängern aus der Verwertungsindustrie, wie sie beispielsweise von McCourt und Burkart (2003) im Fall des Peer-to-Peer Filesharingdienstes *Napster* aufgezeigt wurden. Neben der Medienindustrie, die im Vordergrund stand, waren jedoch auch zwei weitere Branchen am Diskurs beteiligt: Akteure aus der Sport- und der Pharmaindustrie wurden ebenfalls als offene Befürworter der Gesetzesinitiative benannt.

Tabelle 5: Akteursnennungen der SOPA Befürworter

Verortung	Befürwortende von SOPA	Akteursnennungen
Wirtschaft	Medienwirtschaft	122
	klassische Verwertungsindustrie	111
	andere	11
	Lobbyverbände (z.B. MPAA, RIAA)	51
	gesamt	173
Politik	Demokratische und Republikanische Partei	84
	Öffentliche Verwaltung	2
	gesamt	86
gesamt		259

Argumente pro SOPA: Amerika im Kampf gegen kriminelle Ausländer und das unregulierte Internet

Die meisten Argumentationsmuster für SOPA sind auf der Mesebene des Rechts- und Kriminalitätsdiskurses angesiedelt. Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zu den Argumenten der Gegenseite, die sich sowohl auf der Mikro-

bene technologischer Expertise und prozessorientierter Argumentationsweisen, als auch auf der politisch-normativen Makroebene globaler sozialer Vernetzung und kommunikativer Freiheitsrechte bewegten – oft in Kombination beider Ebenen.

Die SOPA-Befürworterinnen und -befürworter wollten „aufrüsten“ gegen „kriminelle Ausländer“, denen der Diebstahl amerikanischer Güter vorgeworfen wurde. Sie betonten, die geltenden Gesetze seien zu lasch für den Schutz bestehender Verwertungsrechte in einer sich wandelnden Medienwelt. Dabei wurde nicht auf die unterschiedliche Verfasstheit materieller und immaterieller Güter eingegangen. Oft wurde hervorgehoben, dass inländische Unternehmen durch die Gesetzgebung keinen Schaden nehmen würden, da im Gesetzesentwurf explizit zwischen *domestic* und *foreign domains* unterschieden würde.

Die Argumente auf der Mikroebene waren ebenfalls stark ökonomisch geprägt. Die Rettung amerikanischer Arbeitsplätze durch SOPA wurde als Ziel propagiert und die Gesetzesinitiative generell als wirtschaftsfreundlich und pro-amerikanisch dargestellt. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den Gegenargumenten fand nicht statt. Die Proteste und Reaktionen auf die Initiative wurden allgemein als übertrieben und unangemessen abgetan, was als Delegitimierungsstrategie gegenüber der Opposition gewertet werden kann.

Argumente auf der Makroebene konnten unter den Befürwortern und Befürworterinnen von SOPA nur selten identifiziert werden. Die Ausnahme bildeten zwei regelmäßig wiederholte Kernargumente: Das erste bezog sich auf die politische Kultur; es betonte, dass geistiges Eigentum grundsätzlich geschützt werden müsse und konzipiert jede Form von Text als Ware. Zudem kam, wie in nahezu jeder öffentlichen politischen Debatte, „TINA“ („*There Is No Alternative*“) als rhetorische Strategie zum Einsatz. Ähnlich häufig tauchte die Phrase „Das Internet darf kein rechtsfreier Raum sein“ auf, mit der ebenso „alternativlos“ weitere Restriktionen des freien Informationsaustausches über das Internet eingeleitet würden – ohne zu berücksichtigen, dass das Attribut *rechtsfrei* nie zutreffend gewesen war. Insgesamt wurde das Internet als Bedrohung für etablierte Machtstrukturen angesehen und diverse Argumentationsmuster der Pro-SOPA-Bewegung lassen sich in diesen Destabilisierungsframe einordnen.

5.2 Gegner der Gesetzesinitiativen

Akteure contra ZugErschwG: Netzöffentlichkeit, Zivilgesellschaft und die parlamentarische Opposition

Wie in Tabelle 6 ausgeführt, wurden insgesamt 932 Mal Akteure benannt, die sich gegen die Gesetzesinitiative ausgesprochen haben. Auf Seite der Gegnerinnen und Gegner des ZugErschwG spielten zivilgesellschaftliche Akteure und internet-spezifische Verbände eine wichtige Rolle dabei, eine öffentliche Debatte in Gang zu setzen und zu gestalten. Zentral für diesen Prozess waren internetspezifische Bürgerrechtsgruppen – wie der neu gegründete *Arbeitskreis Zensur* (AK-Zensur), der als explizite Reaktion auf diese Gesetzesinitiative entstanden ist. Der Arbeitskreis übernahm die Koordination zwischen individuell agierenden Aktivistinnen und Aktivisten, mehr und weniger etablierten Bloggern und fest institutionalisierten

Tabelle 6: Akteursnennungen der Gegner des ZugErschwG

Verortung	Gegner des ZugErschwG	Akteursnennungen
Zivilgesellschaft	Bürgerrechtsorganisationen	205
	Einzelpersonen, Aktivisten, Blogger	202
	Rechts-/Technologieexperten	132
	Andere	18
	gesamt	557
Politik	Politische Parteien	302
	Oppositionsparteien (FDP; B'90/Grüne; Linke)	160
	SPD (zunächst Regierung, dann Opposition)	127
	Piratenpartei (Fokus auf Netzpolitik)	15
	Öffentliche Verwaltung	29
	gesamt	331
Wirtschaft	kleinere Internet Service Provider	44
gesamt		932

sierten Organisationen wie dem *Chaos Computer Club* (CCC). Eine Reihe neuer Initiativen und Organisationen wie *Missbrauchstopfer gegen Internetsperren* (MOGIS) und *Eltern in IT-Berufen gegen Internetsperren* wurden anlässlich der im ZugErschwG vorgesehenen Sperrpläne gegründet. Eine dritte zivilgesellschaftliche Akteursgruppe bildeten verschiedene *Expertinnen und Experten* – häufig aus dem akademischen Feld –, die zu Anhörungen unterschiedlicher staatlicher Institutionen eingeladen wurden. Auffällig ist, dass diese Expertise überwiegend aus dem juristischen Bereich kam, aber nur wenig technische Expertise in den formalen Policy-Prozess eingebunden wurde. Neben diesen stärker institutionalisierten Akteuren wurden in der Berichterstattung eine Vielzahl von Bloggern und Einzelpersonen erwähnt und zitiert. Die prominenteste unter ihnen ist Franziska Heine, die Initiatorin der erfolgreichen Online-Petition gegen das ZugErschwG.

Verschiedene parteipolitische Akteure spielten ebenfalls eine wichtige Rolle im Diskurs. Zunächst war es insbesondere die parlamentarische Opposition, bestehend aus FDP, Grünen und Linken, deren Kritik veröffentlicht wurde. Im Laufe der Zeit zeigte sich jedoch auch die SPD skeptisch und wandte sich gegen das Vorhaben. Innerhalb der Ministerien waren es vor allem die Datenschutzbeauftragten, die als Kritiker und Kritikerinnen erwähnt wurden. Zudem sprachen sich mehrere kleine ISP wie *1&1*, *Freenet* und *Versatel* als einzige Wirtschaftsakteure gegen die Gesetzesinitiative aus.

Argumente contra ZugErschwG: Wissensdefizite bei Politikern und Bedrohung von Grundrechten

Die Gegnerinnen und Gegner des ZugErschwG argumentierten am häufigsten auf der Mikroebene, indem sie sich auf technologische Aspekte der Netzsperren konzentrierten. Dabei beobachteten sie Wissensdefizite auf Seiten der politischen Akteure und Behörden und wiesen auf mögliche Schwächen und Unzulänglichkeiten in der Implementierung und Durchsetzung der geplanten Regeln hin. Diese Verweise auf technische Defizite wurden wiederum in einem breiteren gesellschaftlichen Zusammenhang mit Argumenten auf der Makroebene verknüpft.

Das ZugErschwG wurde vor allem als politischer Aktionismus in Wahlkampfzeiten betrachtet. Im Prinzip stimmten die Gegnerinnen und Gegner der Gesetzesinitiative mit den Zielen des Vorhabens überein: Auch sie betrachteten die Verbreitung und den Konsum von Kinderpornografie als Verbrechen, das ver-

folgt werden müsse. Allerdings müsste dies mit anderen Mitteln als mit Netzsperrungen bewältigt werden, ohne eine zentralisierte und für andere Zwecke leicht zu missbrauchende Zensurinfrastruktur zu schaffen. Damit einher ging eine große Skepsis gegenüber der Fähigkeit von Politik und Verwaltung, internetspezifische Probleme zu lösen. Aus Sicht der Gegenseite mangelte es schlichtweg an notwendiger Fachkenntnis innerhalb des politischen Apparates. Diese Skepsis zeigte sich insbesondere anhand verschiedener Argumente auf der Mikroebene. Im Mittelpunkt der Debatte stand das Argument, dass die geplanten Sperren ineffektiv und leicht zu umgehen seien.

Da das kinderpornografische Material trotz Sperre online bleiben würde, bevorzugten die meisten eine Lösung, die unter dem Schlagwort „Löschen statt Sperren“ signierte. Sie argumentierten, dass Sperrungen das Problem nur oberflächlich lösen würden und propagierten stattdessen eine Löschung des Materials durch die zuständigen Webhoster. Ihre Argumente untermauerten sie dabei mit Zahlen und Fakten aus verschiedenen Erhebungen und Studien. So kam der *Verband der deutschen Internetwirtschaft (eco)* in einer eigenen Studie zur Effizienz des möglichen *Löschen-statt-Sperren*-Ansatzes zu völlig anderen Ergebnissen als das BKA. Der Verband konnte nachweisen, dass eine Löschung durchaus innerhalb eines kurzen Zeitraumes vollzogen werden könnte. Die Ergebnisse dieser Untersuchung wurden insbesondere durch verschiedene Blogger und Internetaktivistinnen verbreitet und in den öffentlichen Diskurs eingebracht. Interessanterweise fungierten Netzaktivistinnen und -aktivisten nicht nur als Multiplikatoren bestehenden Wissens, sondern stellten selbst auch Wissen bereit: So analysierten sie beispielsweise verschiedene Sperrlisten anderer europäischer Länder mit Filtersystemen und wiesen nach, dass diese Listen häufig auch nicht kinderpornografische Websites beinhalteten und zu „overblocking“ führten.

Diese häufig technischen und verfahrenskritischen Argumente auf der Mikroebene wurden mit einem normativen Diskurs auf der Makroebene verknüpft. Die Schaffung einer Sperrinfrastruktur für kinderpornografische Inhalte wurde stets vor dem Hintergrund einer eventuellen späteren Erweiterung der Sperren auf andere Inhalte diskutiert. Dadurch wurde an normative Debatten um Informations- und Kommunikationsfreiheit angeknüpft. In der Tat zeigte sich, dass einige Politikerinnen und Politiker noch während der Debatte um das ZugErschwG öffentlich forderten, Internetsperren auf andere Rechtsgebiete wie beispielsweise das Online-Glücksspiel zu erweitern.

Ähnliche Argumente wie auf der Makroebene fanden sich auch auf der Mesoebene, hier allerdings mit konkretem Bezug zu deutschen Rechtsinstitutionen wie zum Beispiel dem Verfassungsrecht. So formulierten Gegnerinnen und Gegner des ZugErschwG beispielsweise erhebliche Zweifel an der Verfassungskonformität des Gesetzes, da es Verfassungsrechte wie die Meinungsfreiheit, das Telekommunikationsgeheimnis und den Datenschutz gefährden würde. Andere Argumente auf der Mesoebene waren stärker formalrechtlich orientiert und beklagten unter anderem die Schaffung von Rechtsunsicherheit (vor allem für ISP), bezweifelten die Regulierungskompetenz des Bundes und kritisierten eine mangelnde Qualität und Konsistenz des Gesetzes.

Eine wichtige Rolle spielten zuletzt Argumente, die sich an der politisch-demokratischen Kultur orientierten. Das Blockieren von Internetinhalten wurde als eine Praxis autoritärer Regime gekennzeichnet und als Schritt in Richtung eines autoritären Überwachungsstaates interpretiert. Starke Kritik erfuhren dabei insbesondere die fehlende Transparenz und die Abwesenheit jeglicher demokratischer Kontrolle innerhalb des Sperrprozesses – was als gegenläufig zu einer demokratischen Gesellschaft empfunden wurde.

Die Gegner und Gegnerinnen des ZugErschwG beschrieben den Streit um das ZugErschwG zudem häufig als einen vermeintlichen Kulturkampf zwischen einer offenen und auf Teilhabe ausgerichtete *Netzkultur* und einer *Offlinekultur*, die verzweifelt versuche, das *wilde Internet* zu zähmen. Diese cyberlibertäre Perspektive proklamiert einen kulturellen Wandel und hat die Debatte um das ZugErschwG als einen Generationenkonflikt betrachtet, der eine direkte Bedrohung für grundlegende Werte und Funktionsweisen des Internets darstellt.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Einbettung des Problems Kinderpornografie in einen übergeordneten normativen Diskurs teilweise sehr abstrakt blieb und die konkrete Debatte vermutlich im Kontext der zeitgleich laufenden allgemeineren Diskussion über Netzfreiheit und Überwachung in Deutschland betrachtet werden muss (Löblich & Wendelin, 2012).

Akteure contra SOPA: Vertreter der New Media Economy, Bürgerrechtsorganisationen, Politiker beider Großparteien, Technologieexperten, Journalisten und Künstler

In dem ausgewählten Sample werden die Gegenpositionen dieser Gesetzesinitiative deutlich häufiger benannt und/oder kamen zu Wort als die Befürworter

Tabelle 7: Akteursnennungen der SOPA Gegner

Verortung	SOPA Gegner	Akteurs- nennungen
Wirtschaft	Neue Medienindustrie	269
	Klassische Medienindustrie	23
	gesamt	292
Zivilgesellschaft	Bürgerrechtsorganisationen	209
Politik	Politiker beider Großparteien	113
Öffentlichkeit	Journalisten und Künstler	40
	Anonyme Protestler	10
	gesamt	50
Wissenschaft	Rechts-/Technologieexperten	47
gesamt		711

und Befürworterinnen (siehe Tabelle 7). Viele der genannten Akteure stammen aus der New Media Economy; Unternehmen wie Union Square Ventures (Tumblr, Twitter, etc.) dominierten den Diskurs, gefolgt von Interessenvertretungen wie der Net Coalition (Wikipedia, Google, Yahoo, Amazon, eBay, etc.), NGOs und Bürgerrechtsorganisationen wie der Electronic Frontier Foundation (EFF) oder der American Censorship Group, Politikerinnen und Politiker verschiedener Parteien aus dem Senat und dem Repräsentantenhaus, Journalistinnen und Journalisten, Künstlerinnen und Künstler, IT- und Sicherheitsexpertinnen und -experten und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. In der letztgenannten Akteursgruppe kamen auch die sogenannten „founding fathers“ des Internets (hauptsächlich Vint Cerf und John Gilmore) zu Wort. *Anonymous* und verschiedene Rechtsexperten bildeten das Schlusslicht.

Argumente contra SOPA: Technologische Expertise und Allgemeine Menschenrechte

Die SOPA-Gegenseite argumentierte am häufigsten auf der Mikroebene, mit klarem Fokus auf technologische Detailfragen, ökonomische Probleme und fragwür-

dige politische Prozessabläufe. Viele technologiebezogene Argumente betonten, dass SOPA der Netzsicherheit schade und eine Gefahr für die Netzneutralität darstelle. Das Gesetz würde wesentliche Veränderungen der Netzinfrastruktur erforderlich machen, die den universellen, transnationalen Charakter des Internets gefährden. Ergebnisse wären das bereits erwähnte „overblocking“ und Kollektivstrafen für vereinzelte Fälle von „piracy“. Die Opposition attestierte dem Gesetzesentwurf zudem eine generelle technologische Ineffektivität.

Ökonomische Argumente auf der Mikroebene widmeten sich der Kritik der Ausweitung des Verantwortungsbereichs von Netzunternehmen und stellten in diesem Zusammenhang die Tatsache in den Vordergrund, dass Startups durch die Gesetzgebung benachteiligt würden, womit SOPA als Gefahr für Wirtschaft und Innovation betrachtet wurde. In diesem Zusammenhang wurde auch herausgestellt, dass der negative Einfluss von „piracy“ und der angenommene wirtschaftliche Schaden rein spekulativer Natur seien und dass es im Kern lediglich um die Verteidigung eines veralteten Geschäftsmodells gehe. Demgegenüber wurde betont, dass das Internet aktuell bereits mehr Arbeitsplätze schaffe als die traditionelle „Content Industry“ und dass „piracy“ durchaus auch als Anregung zum Kauf dienen könne, wenn den Mediennutzern das Angebot, das sie frei zugänglich kennengelernt haben, gefällt.

Den politischen Prozess betreffend kritisierten die meisten SOPA-Gegnerinnen und -Gegner den Mangel an Wissen und IT-Expertise auf Seiten der Gesetzgeber. SOPA sei ineffektiv und die Formulierungen seien unzureichend und schlecht gewählt. Des Weiteren wurde bemängelt, dass die Politik hier nur dem Druck der Wirtschaftslobby nachgeben und Bürgerrechte ignorieren würde. Den Befürworterinnen und Befürwortern wurde eine Doppelmoral vorgeworfen. Um dieses Argument zu untermauern, wurden diverse Fälle, in denen diese selbst Verwertungsrechte missachtet haben, aufgedeckt. Grundsätzliche Kritik an der Ignoranz der öffentlichen Proteste durch die Befürworterinnen und Befürworter der Gesetzesinitiative wurde ebenfalls geäußert. Die fehlende Anerkennung der unterschiedlichen Diskursteilnehmerinnen und -teilnehmer wurde als undemokratisch wahrgenommen.

Diese Argumentationsmuster auf der Mikroebene waren oft eingebettet in den normativen Diskurs auf der Makroebene der politischen Kultur, fundamentaler gesellschaftlicher Werte sowie ethischer Fragen und Handlungspraktiken, die sich originär aus der Netzkultur heraus entwickelt haben. Die Gesetzesinitiative wurde

oft als Praxis autoritärer Regime oder als Tyrannei mit globaler Auswirkung bzw. Effekten in Drittländern charakterisiert. Der Protest gegen SOPA wurde hingegen als grundsätzlicher Kampf für mehr Demokratie und gegen Zensur, Machtmissbrauch und umfassende Überwachung dargestellt. Menschenrechtsfragen spielten eine zentrale Rolle, wobei Kommunikationsfreiheit und freier Zugang zu Wissensbeständen sowohl mehr Freiheit insgesamt als auch humanitären Nutzen mit sich brächten. Durch den vorgeschlagenen Gesetzesentwurf wären diese bedroht. Man befürchtete, dass durch die Implementierung von SOPA die USA einer Entwicklung hin zu immer mehr Zensur und einer Abkehr von den amerikanischen Grundrechten ausgesetzt wäre.

Daneben wurde betont, dass „piracy“ eine gängige kommunikative Praktik innerhalb der Netzkultur sei und dass eine Kultur der Rekombination von Altem zu Neuem, des Teilens und der digitalen Allmende („commons“) grundsätzlich wertvoll und schützenswert sei. Ein Kernargument war hier zudem, dass das Verwertungsrecht keinen Anreiz darstelle, kreativ zu arbeiten, sondern dass qualitativ bessere Produkte nur durch einen freien Austausch von Ideen entstehen könnten.

Die letzte Gruppe von Argumenten ist auf der Mesoebene des Rechtsdiskurses verortet. Kernpunkt der Kritik war das Maß an Rechtsunsicherheit, das die Implementierung von SOPA mit sich bringen würde. Zudem wurde die Unverträglichkeit mit der amerikanischen Verfassung in den Vordergrund gerückt. Ein weiteres wiederkehrendes Argument betont, dass die existierenden Gesetze bereits ausreichen würden, um den dargestellten Konflikt zu lösen.

Insgesamt wird deutlich, dass sich die politischen Pro- und Contra-Positionen im SOPA-Diskurs mit ihren Argumentationsmustern weitgehend auf verschiedenen Ebenen befanden. Inhaltliche Bezugnahme aufeinander und eine Reaktion auf Argumente der Gegenseite – also ein Dialog innerhalb des diskursiven Aushandlungsprozesses – fand hauptsächlich auf der Seite der Opposition statt, während sich die Befürworter und Befürworterinnen der Gesetzesinitiative mit der im öffentlichen Raum geäußerten Kritik offenbar nur wenig auseinandergesetzt haben und eher versuchten, diese und ihre Teilnahme am öffentlichen Aushandlungsprozess durch pauschale und grundsätzliche Ablehnung einer oppositionellen Position zu delegitimieren.

6 Fazit: Nationale Wirtschaftsinteressen vs. transnationale Bürgerrechte und die Gefahren der Beschränkung freier Kommunikation

Unsere Studie hat sich am Beispiel zweier gescheiterter Gesetzesinitiativen in Deutschland und den USA mit dem Online-Diskurs zu netzpolitischen Themen auseinandergesetzt. Dabei wurde deutlich, dass die beiden national geführten Debatten trotz erheblicher Unterschiede im politischen Sachverhalt durch ähnliche Argumentationsmuster und Werte geprägt wurden. Wir schließen daraus, dass netzpolitische Diskurse nicht länger in rein nationalen Zusammenhängen geformt werden, sondern dass ihnen ein Set inhärenter Werte einer transnationalen Community von Netzbürgern zugrunde liegt. Nationale Gesetzgebungsinitiativen werden im Abgleich mit diesen übernationalen Werten und Diskursmustern kritisch reflektiert und netzöffentlich diskutiert.

Unsere Differenzierung der Argumentationsmuster entlang der drei dargestellten Ebenen hat es uns ermöglicht, verschiedene Argumente der sich gegenüberstehenden Akteursgruppen zu identifizieren und miteinander zu vergleichen. So konnten wir aufzeigen, dass die Gegenseite und die Befürworterseite der beiden Gesetzesinitiativen unterschiedliche rhetorische Strategien nutzten und auf verschiedenen diskursiven Abstraktionsniveaus argumentieren: Die Befürworter und Befürworterinnen von SOPA und dem ZugErschwG argumentierten hauptsächlich auf der Mesoebene der spezifisch national konstruierten Rechtsdiskurse. Aufgrund der verschiedenen thematischen Schwerpunkte der Gesetzgebungsinitiativen konnten wir – jenseits der allgemeinen Forderung nach allgemeiner Rechtsdurchsetzung – keine Gemeinsamkeiten in ihren Argumentationsmustern feststellen. Die Gegenseite stellte in ihrer Argumentation in beiden Fällen eine Verbindung der angenommenen Auswirkungen auf der technologischen (Mikro)ebene mit den Implikationen für die gesellschaftliche (Makro)ebene her. So betonten Gegner und Gegnerinnen der Gesetzesinitiativen die potentiellen Gefahren für die Netzinfrastruktur und -sicherheit. Besonders starke Befürchtungen wurden im Zusammenhang mit der möglichen Entwicklung und Implementierung einer Blockadeinfrastruktur geäußert und technologische Argumente mit Hinweisen auf die damit verbundenen Einschränkungen der Kommunikationsfreiheit im Netz kombiniert.

Parallelen finden sich auch in der rhetorischen Konstruktion von Autorität: Befürwortern und Befürworterinnen der Gesetze wurde Autorität vor allem an-

hand ihrer politischen oder wirtschaftlichen Machtpositionen zugeschrieben; die Gegenseite untermauerte ihre Autorität vor allem durch die Betonung ihrer Informations- und Kommunikationstechnologie betreffenden Expertise. Technologische Erklärungen wurden dabei oftmals mit einer Evaluation der Auswirkung auf grundlegende Bürger- und Menschenrechte (Makroebene) verbunden. Die Proteste wurden allgemein als Kampf gegen Zensur und Machtmissbrauch und für Demokratie und Grundrechte verstanden.

Insgesamt stützen unsere Ergebnisse die These vom Internet als „Moral Machine“ (Hands, 2011), in der ein selbstreflexiver Diskurs zu Regulierungs- und Restriktionsthemen stattfindet, der sich auf nationale Gesetzgebungsverfahren auswirken kann: Wie der Vergleich von zwei sich stark unterscheidenden und nicht miteinander verknüpften Internet-Regulierungsdiskursen gezeigt hat, bemühen die Gegner der Gesetzesinitiativen ähnliche Argumentationsmuster. Diese Ähnlichkeit deutet auf ein transnationales Wertesystem hin, dass sich in gemeinsamen Ideen zu Kommunikationsfreiheit im Netz und einem gemeinsamem symbolischen Repertoire der Netzbürger, die sich am Diskurs beteiligen, in Wechselwirkung mit der technologischen Infrastruktur manifestiert.

Um den konkreten Einfluss dieser „Netzwerke“ auf den Politikprozess zu erforschen, bietet unsere Untersuchung eine Reihe an Anknüpfungspunkten: Notwendig wäre beispielsweise eine detailliertere Analyse der Akteursnetzwerke, die über eine sekundäre Rekonstruktion anhand der medialen Berichterstattung hinausgeht. Hierfür könnten Interviews mit relevanten Stakeholdern geführt werden, um so die von uns ermittelten Koalitionen und Positionen zu verifizieren (siehe zum Beispiel Ganter & Maurer in diesem Band). In diesem Zusammenhang wäre es auch interessant, sich mit dem Einfluss der netzpolitischen Akteure und Argumente auf politische Lernprozesse zu beschäftigen, um die in den Debatten teilweise erfolgten Positionswechsel einzelner Akteure nachvollziehbar zu machen.

Beide untersuchten Fälle haben zu einer verstärkten Integration netzpolitischer Akteure in den Politikprozess geführt, sodass – um es mit den Worten Levi-nes (2012) zu fassen – die Nerds letztlich zugelassen wurden. Welche Rolle die von diesen Akteuren eingebrachten Werte und Normen für den netzpolitischen Diskurs spielen und ob sie auch in nachfolgende Regulierungsprozesse eingebunden wurden, müsste anhand weiterer Fallstudien untersucht werden. Denkbare Rahmungen für weitere Analysen wären zudem einerseits eine horizontale Ausweitung, indem Argumentationsmuster netzpolitischer Debatten in nicht-westlichen oder

nicht-demokratischen Ländern einbezogen werden. Andererseits wäre auch eine vertikale Ausweitung möglich, so könnten zum Beispiel die Proteste gegen das transnationale Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) untersucht werden (siehe Tonndorf in diesem Band). Zuletzt bleibt die Frage, ob es sich bei der Herausbildung netzspezifischer transnationaler Werte einzig um ein Phänomen im Bereich der Internetregulierung handelt oder ob sich ähnliche Formen diskursiver und normativer Konvergenz auch in anderen Politikfeldern beobachten lassen. In diesem Zusammenhang wäre auch zu klären, inwiefern die identifizierten Netzwerke Bestandteil eines allgemeinen kosmopolitischen Wertediskurses sind.

Saskia Sell, M.A. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin

Simon Berghofer, M.A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft der Freien Universität Berlin

Quellenverzeichnis

- Bennett, W. L. (2004). Global Media and Politics: Transnational Communication Regimes and Civic Cultures. *Annual Review of Political Science*, 7(1), 125-148. doi: 10.1146/annurev.polisci.7.012003.104804
- Bridy, A. (2012). Copyright Policymaking as Procedural Democratic Process: A Discourse-Theoretic Perspective on ACTA, SOPA, and PIPA. *Cardozo Arts & Ent LJ*, 30(2), 153-403.
- Castells, M. (2009). *The Power of Identity: The Information Age: Economy, Society, and Culture, Volume II*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Coleman, G. (2012). *Coding Freedom – The Ethics and Aesthetics of Hacking*. New Jersey: Princeton University Press.
- Deibert, R. J. (2009). The geopolitics of internet control: Censorship, sovereignty, and cyberspace. In A. Chadwick & P. N. Howard (Hrsg.), *The Routledge Handbook of Internet Politics* (S. 323-336). London: Routledge.
- Demeyer, K., Lievens, E., & Dumortier, J. (2012). Blocking and Removing Illegal Child Sexual Content: Analysis from a Technical and Legal Perspective. *Policy & Internet*, 4(3-4), 1-23. doi: 10.1002/poi3.8

- Freedman, D. (2008). *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity Press.
- Determann, L. (1999). *Kommunikationsfreiheit im Internet: Freiheitsrechte und gesetzliche Beschränkungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Drake, W. J. (2005). *Reforming Internet Governance: Perspectives from the Working Group on Internet Governance (WGIG)*. New York: United Nations Information and Communication Technologies Task Force.
- Drake, W. J., & Wilson, E. J. (2008). *Governing global electronic networks: International perspectives on policy and power*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Gillmor, D. (2014). Do Private Platforms Threaten Public Journalism? In K. McBride & T. Rosenstiel (Hrsg.), *The New Ethics of Journalism – Principles for the 21st Century* (S. 93-101). London, New Delhi, Singapore, Thousand Oaks: Sage CQ Press.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (Hrsg.). (1993a). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Goldstein, J., & Keohane, R. O. (1993b). Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In J. Goldstein & R. O. Keohane (Hrsg.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (S. 3-30). Ithaca: Cornell University Press.
- Haas, E. B. (1990). *When knowledge is power*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hands, J. (2011). *@ is for Activism: Dissent, Resistance and Rebellion in a Digital Culture*. London, New York: Pluto Press.
- Himanen, P. (2001). *Die Hacker-Ethik und der Geist des Informations-Zeitalters*. München: Riemann Verlag.
- Hintz, A., & Milan, S. (2011). User Rights for the Internet Age: Communications Policy According to "Netizens". In R. Mansell & M. Raboy (Hrsg.), *The Handbook of Global Media and Communication Policy* (S. 230-241). Chichester, West Sussex, & Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Horten, M. (2013). *A Copyright Masquerade: How Corporate Lobbying Threatens Online Freedoms*. London, New York: Zed Books.
- Jachtenfuchs, M. (1993). *Ideen und Interessen: Weltbilder als Kategorien der politischen Analyse*. Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).
- Jordan, T. (2008). *Hacking. Digital Media and Technological Determinism*. Cambridge, Malden: Polity Press.

- Jordana, J., & Levi-Faur, D. (2004). The Politics of Regulation in the Age of Governance. In J. Jordana & D. Levi-Faur (Hrsg.), *The Politics of Regulation: Examining Regulatory Institutions and Instruments in the Age of Governance* (S. 1-28). Cheltenham: Edward Elgar.
- Kelty, C. M. (2008). *Two bits: The cultural significance of free software. Experimental futures*. Durham: Duke University Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Künzler, M. (2012). 'It's the idea, Stupid!' How Ideas Challenge Broadcasting Liberalization. In N. Just & M. Puppis (Hrsg.), *Trends in Communication Policy Research. New Theories, Methods and Subjects*. Bristol, UK, & Chicago, USA: Intellect.
- Levine, D. (2012). Bring in the Nerds: Secrecy, National Security and the Creation of International Intellectual Property Law. *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal*, 30(2), 105-151. Abgerufen von <http://www.cardozoaelj.com/wp-content/uploads/2012/07/Levine.pdf>
- Levy, S. (2010). *Hackers*. Sebastopol: O'Reilly Media.
- Lievens, E. (2010). *Protecting Children in the Digital Era: The Use of Alternative Regulatory Instruments*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Löblich, M., & Wendelin, M. (2012). ICT policy activism on a national level: Ideas, resources and strategies of German civil society in governance processes. *New Media & Society*, 14(6), S. 899-915. doi: 10.1177/1461444811432427
- Maher, K. (25. Februar 2013). The New Westphalian Web. Abgerufen von http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/02/25/the_new_westphalian_web
- McCourt, T., & Burkart, P. (2003). When Creators, Corporations and Consumers Collide: Napster and the Development of Online Music Distribution. *Media, Culture & Society*, 25(3), S. 333-350. doi: 10.1177/0163443703025003003
- McIntyre, T. J. (2010). Blocking child pornography on the Internet: European Union developments. *International Review of Law, Computers & Technology*, 24(3), S. 209-221. doi: 10.1080/13600869.2010.522321
- Mueller, M. L. (2010). *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Murray, L. J., Piper, S. T., & Robertson, K. (2014). *Putting Intellectual Property in its Place: Rights Discourses, Creative Labor, and the Everyday*. Oxford, UK, & New York, NY: Oxford University Press.

- Raboy, M., & Padovani, C. (2010). Mapping Global Media Policy: Concepts, Frameworks, Methods. *Communication, Culture & Critique*, 3(2), 150–169. doi: 10.1111/j.1753-9137.2010.01064.x
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. *Science Communication*, 8(4), 649–692. doi: 10.1177/0164025987008004005
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (S. 117–168). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (S. 189–220). Boulder: Westview Press.
- Sell, S. K. (2013). Revenge of the “Nerds”: Collective Action against Intellectual Property Maximalism in the Global Information Age. *International Studies Review*, 15(1), 67–85. doi: 10.1111/misr.12021
- Singh, J. P. (2013). Information Technologies, Meta-power, and Transformations in Global Politics. *International Studies Review*, 15(1), 5–29. doi: 10.1111/misr.12025
- van Eeten, M. J., & Mueller, M. L. (2013). Where is the governance in Internetgovernance? *New Media & Society*, 15(5), 720–736. doi: 10.1177/1461444812462850
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2007). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In F. Fischer, G. Miller, & M. S. Sidney (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (S. 123–137). Boca Raton: CRC, Taylor & Francis.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & deLeon, P. (2011). A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349–360. doi: 10.1111/j.1541-0072.2011.00412.x
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the Policy Process* (S. 65–92). Boulder: Westview Press.

Empfohlene Zitierung: Ganter, S. A., & Maurer, P. (2015). Von der Medien- zur Netzpolitik? Eine Analyse des Leistungsschutzrechts für Presseverlage in Deutschland. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 259-281). doi: 10.17174/dcr.v1.12

Zusammenfassung: Im März 2013 hat die deutsche Regierung ein Gesetz verabschiedet, das die Nutzung von Presseinhalten durch News-Aggregatoren regelt. Es ist der erste Fall, in dem die Verwendung digitaler Inhalte in Deutschland reguliert wird, obwohl es schon früher Versuche gab, Gesetze in diesem Bereich zu verabschieden. Dieser Beitrag untersucht, ob der hier präsentierte Fall einen Paradigmenwechsel von traditioneller Medienpolitik hin zu einer Netzpolitik darstellt. Die Analyse betrachtet die Ausbildung von Akteurskoalitionen, die für das Gesetz eintraten oder versuchten, es zu verhindern, und stellt die Wertedimensionen dar, denen die beteiligten Akteure Priorität in den Debatten um das Leistungsschutzrecht für Presseverlage einräumten.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Sarah Anne Ganter & Peter Maurer¹

Von der Medien- zur Netzpolitik?

Eine Analyse des Leistungsschutzrechts
für Presseverlage in Deutschland²

1 Einleitung

Medienpolitik, insbesondere mit Blick auf die Presselandschaft, war in Deutschland über Jahrzehnte kaum schlagzeilenträchtig. Dies hat damit zu tun, dass Entscheidungen bisher im Konsens zwischen Staat, Presseverlagen und den Journalistenverbänden ausgehandelt wurden. Das Politikfeld galt in der Vergangenheit folglich als „geprägt von Konstanz und Konsens, von Routine und Arrangement“ (Vowe, 2003, S. 219). Jenseits dieser allgemeinen Erkenntnis über die Strukturen der Medienpolitik gibt es aber keine aktuellen, fallbezogenen Policy-Analysen, die sich mit Online-Medienpolitik in Deutschland beschäftigen. Vor allem die Akteurskonstellationen, Interessen und Werthorizonte der wachsen-

- 1 Dieser Text ist das Produkt einer gemeinschaftlichen Arbeit und die alphabetische Autorenenreihenfolge ist Ausdruck der Zusammenarbeit zu gleichen Teilen.
- 2 Unser Dank geht an Herrn Prof. Dr. Klaus Schönbach für seine ermutigenden Worte dieses Projekt durchzuführen und seine tatkräftige Unterstützung im Hinblick auf die Realisierung der Interviews. Des Weiteren bedanken wir uns bei den anonymen Reviewern und den Herausgebern für ihre hilfreichen Kommentare.

den Zahl von Akteuren, die sich mittlerweile daran beteiligt, sind bislang kaum erforscht. In diese Forschungslücke stößt dieser Beitrag. Er widmet sich einer aktuellen medienpolitischen Kontroverse, die in den letzten zwei Jahren größere öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen konnte und die Debatte um Werte und staatliche Regulierung in der Medienpolitik neu belebt hat: dem Ringen um das Leistungsschutzrecht für Presseverlage (LSR).

Der politische Prozess hin zur Verabschiedung des Leistungsschutzrechts (Bundesgesetzblatt, 2013) endete vorläufig am 1. März 2013 im Deutschen Bundestag. Er verdeutlicht, wie erbittert die Auseinandersetzung um staatliche Regulierung im Bereich der Online-Medien seit einiger Zeit geführt wird. Der Kontrast zur geräuschlosen und debattenarmen herkömmlichen Pressepolitik könnte kaum größer sein. Im Kern stellt das LSR die politische Antwort auf die Forderung der deutschen Presseverlage nach einem besseren gesetzlichen Schutz ihrer Online-Produkte vor der Verwertung durch Internetfirmen, besonders des Unternehmens Google, dar. Konkret forderten große Verlagshäuser wie Axel Springer öffentlich seit 2009 (siehe zum Ereignisverlauf bis Mitte 2011: Buschow, 2012, S. 74-96), dass Google und andere News-Aggregatoren für die Verwertung von online frei verfügbaren Presseerzeugnissen Lizenzgebühren an sie zahlen sollten (Beckedahl, 2010; Krempf, 2010; BDZV, 2011). Da der Suchmaschinenbetreiber und andere News-Aggregatoren hierauf jedoch nicht eingingen, drängten die Verlage verstärkt auf eine politische Regelung.

Von diesem Interessenkonflikt ausgehend untersuchen wir, welche Akteurskonstellationen sich im Laufe des politischen Prozesses formierten und auf Basis welcher Problemperzeptionen und Werthorizonte sich dies vollzog. Die Untersuchung gibt somit Hinweise darauf, ob sich die aus der klassischen Medienpolitik bekannten Akteurskonstellationen verändern und sich das Politikfeld folglich unter den Rahmenbedingungen der Digitalisierung zur ‚Netzpolitik‘ wandelt.

Die übergeordnete Frage der Analyse lautet folglich, welche Akteurskoalitionen sich im politischen Prozess rund um das LSR bildeten und die Kontroverse prägten. Die daran anschließende Frage, wodurch sich der Zusammenschluss einzelner Akteure zu Koalitionen begründet, untersuchen wir anhand zweier analytischer Parameter: Zum einen analysieren wir die Problemperzeptionen der beteiligten Interessengruppen in Bezug auf das politische Issue und zum anderen die dem zugrundeliegenden medienpolitischen Wertvorstellungen. Diese Aufteilung gründet auf Sabatiers Ansatz der Akteurskoalitionen, (*Advocacy Coalition*

Framework, ACF; Sabatier, 1993; Sabatier & Weible, 2007), welcher uns als theoretische Heuristik für die Analyse des politischen Prozesses rund um das LSR dient. Wir gehen davon aus, dass sich dieser komplexe Prozess auf Basis des ACF gut beschreiben, strukturieren und verstehen lässt.

2 Der Advocacy-Koalitionsansatz

Der ACF geht davon aus, dass die Wertesysteme und Problemperzeptionen individueller Akteure, die aber auch für gesellschaftliche Interessengruppen und kollektive Akteure handeln können, maßgeblich bestimmen, mit welchen anderen Beteiligten sie Verbindungen eingehen, um gemeinsam ein politisches Ziel zu erreichen. Ähnliche Wertesysteme und davon abgeleitete Problemperzeptionen in Bezug auf ein politisches Problem sind also eine wichtige Voraussetzung für das Eingehen strategischer Beziehungen und Bündnisse. Die sich formierenden Koalitionen werden dabei als stabil beschrieben, das heißt, sie können Zeiten gesellschaftlichen, politischen und technologischen Wandels überdauern (Sabatier, 1993). Die Digitalisierung der Medienlandschaft und ihrer Inhalte beinhaltet einen solchen Wandel. Dies stellt eine Herausforderung für die herkömmlichen medienpolitischen Akteurskoalitionen dar, da nun neue, an medienpolitischen Entscheidungen interessierte Akteure mit eignen Interessen hinzustoßen. Hierin liegt die heuristische Stärke des ACF: Er eignet sich zur Betrachtung und Systematisierung der sich in der Debatte formierenden Akteurskoalitionen.

Sabatier und Weible (2007) folgend gehen wir davon aus, dass „actors relate to the world through a set of perceived filters composed of preexisting beliefs“ (S. 194). Aus diesem Grund nehmen Akteure dieselben Informationen unterschiedlich wahr und entwickeln infolgedessen auch unterschiedliche Sichtweisen auf ein politisches *Issue*. Die Beschaffenheit dieses Wahrnehmungsfilters ist wiederum abhängig von den politikfeldspezifischen und allgemeinen Werten und Normen eines Akteurs. Die Wahrscheinlichkeit, dass Akteure Allianzen bilden, steigt, wenn sie ein politisches *Issue* in ähnlicher Weise wahrnehmen, etwa in Bezug auf die Frage, ob überhaupt (staatlicherseits) schützenswerte Güter und Werte tangiert sind und die Politik folglich handeln muss, und wenn ja, wessen Interessen am ehesten geschützt werden sollten und auf wessen Kosten. Ähnliche Problemperzeptionen bezüglich der sozialen Realität begünstigen also die Koalitionsbildung und bilden

daher einen Schwerpunkt der empirischen Analyse in diesem Beitrag. Jedoch gründen Problemperzeptionen auf Wertvorstellungen und erst wenn beides bekannt ist, kann man *belief systems* von Akteuren umfassend beschreiben.

Gemäß dem Advocacy-Koalitionsansatz, bilden alle für ein zentrales Policy-Problem relevanten Akteure, die dazu Stellung beziehen, ein Policy-Subsystem. Sie verfolgen jedoch unterschiedliche, eventuell stark miteinander in Konflikt stehende Ziele. Der ACF geht nun davon aus, dass die Akteure ihre Forderungen nicht einzeln einbringen, sondern sich zu informellen Koalitionen zusammenschließen (Sabatier, 1993; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Ziel der Koalitionen ist es, gemeinsame politische Wertesysteme in staatliche Politik zu übersetzen. Das gesamte System politischer Vorstellungen eines Akteurs wird von Sabatier als *belief system* bezeichnet. *Belief systems* sind mit den handlungsleitenden Orientierungen der Akteure gleichzusetzen und enthalten ihre Wertvorstellungen und Problemperzeptionen in Bezug auf ein *Issue* sowie ihre Annahmen über die Wirksamkeit von Policy-Instrumenten (Sabatier, 1993, S. 120-121). Auf dieser Grundlage formieren sich die Akteurskoalitionen. Sie bestehen aus Akteuren, „die ein spezifisches *belief system* teilen – das heißt, ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen – und die über längere Zeit einen durchschnittlichen Grad koordinierter Handlungen aufweisen“ (Sabatier, 1993, S. 127).

Im ACF gelten zwei Arten von Werten als zentral für die *belief systems* der Akteure: *deep core beliefs* (grundsätzliche, politikfeldübergreifende Wertorientierungen) und *policy core beliefs* (auf ein Politikfeld bezogene Wertorientierungen). Werte und deren Durchsetzung gelten als das letztendliche Ziel von Politik, bedingen die Vorstellung des geeigneten Ordnungsrahmens und bestimmen politisches Handeln (Thacher & Rein, 2004, S. 460). Ordnungsrahmen legen fest, wer Verantwortung für das Festlegen und Aushandeln von Regeln hat und wie Vergehen beurteilt und sanktioniert werden sollen (Vowe, 2003, S. 224). Die Akteurskonstellation im Streit um das LSR dürfte besonders von den medienpolitischen Wertorientierungen der Akteure beeinflusst worden sein, denn der Streit betraf im Kern ein medienpolitisches *Issue*. Um zu ermitteln, welche medienpolitischen Ordnungsrahmen die Akteure in der Kontroverse um das LSR präferieren, untersuchen wir verschiedene medienpolitische Wertedimensionen. Dieses Vorgehen hilft nicht nur die Akteurskonstellation zu systematisieren, sondern ermöglicht auch Vergleiche der Entwicklungen von Wertedimensionen und darauf bezogenen Akteurspositionierungen über einen längeren Zeitraum hinweg.

Letzteres steht hier jedoch nicht im Vordergrund. Stattdessen beabsichtigen wir im Folgenden die im Fall des LSRs vorliegenden Wertedimensionen zu identifizieren, zu systematisieren und zu fragen, inwiefern diese Hinweise auf ein sich wandelndes Politikfeld geben.

Gerade im medienpolitischen Kontext spielen Betrachtungen auf der Ebene der Werte eine wichtige Rolle. Überlegungen aus der politischen Philosophie zur Gewährleistung von Grundrechten wie Meinungsfreiheit, Privatheit, Schutz von Eigentumsrechten, Gewährleistung von Vielfalt, Gleichheit in Zugang und Teilhabe an der öffentlichen Kommunikation sind seit jeher zentral für akademische und politische Ansätze in diesem Politikfeld (Just, 2009, S. 31; Latzer et al., 2002, S. 105-106; Vowe, 2003, S. 224).

Wir unterscheiden, wie von Sabatier (1993) vorgeschlagen, generelle Wertedimensionen von spezifischen. Erstere zeichnen sich durch einen höheren Abstraktionsgrad aus; Vowe (2003) spricht auch von Leitwerten, welche „die letztlich maßgebende Instanz für die Regulierungs – und Ordnungsentscheidungen“ sind (S. 224). Van Cuilenberg und McQuail (2003) beschäftigen sich mit der Frage, was Medienpolitik im Kern begründet. Sie gehen von einem steten Paradigmenwechsel aus, der – ausgelöst durch den technologischen Fortschritt – Fragen der Medien- und der Telekommunikationspolitik zunehmend unter das Feld der Kommunikationspolitik subsumiert. Dabei schlagen sie eine werteorientierte Dimensionierung des Feldes Kommunikationspolitik entlang dreier grundlegender Achsen vor: ökonomisches, politisches, kulturelles und gesellschaftliches Wohl. Das ökonomische Wohl begreift das Feld der Kommunikation als Bestandteil einer wirtschaftlichen Ordnung, das durch Förderung von Innovation, Beschäftigung und monetärem Gewinn erreicht werden soll. Das politische Wohl wird vertreten durch demokratische Institutionen und soll durch Förderung von demokratischer Teilhabe, Zugang zur Information und der Gewährleistung von Meinungsfreiheit erreicht werden. Das kulturelle- und gesellschaftliche Wohl beinhaltet die Gewährleistung sozialer Kohäsion und schließt die Förderung kultureller Ziele gleichermaßen ein (S. 184). Diesen generellen Werten entsprechen spezifischere, medienpolitische Werte, aus welchen sich ein konkreter Ordnungsrahmen ergibt. Wir beantworten folglich zunächst die Frage, welches in diesem Prozess die relevantesten Werte für die jeweiligen Akteure waren. Darüber hinaus beleuchten wir, ob ihre Positionierungen auf den Wertedimensionen den sich bildenden Akteurskoalitionen entsprachen.

3 Methodisches Vorgehen

Der Policy-Prozess rund um das LSR wird in Hinblick auf die zentralen Untersuchungsaspekte *Problempereptionen*, *Werte* und *Akteurskoalitionen* analysiert. Dazu eignet sich die Technik des *Process-Tracing* (PT), die allgemein dazu angewendet wird, Ausgangsbedingungen mit Politikerergebnissen zu verknüpfen (Vennesson, 2008); oder anders gesagt, mit dem PT lässt sich die Frage beantworten, wie Werte, Situations- und Problemdeutungen mit einem Politikerergebnis zusammenhängen. Die am politischen Prozess beteiligten Interessengruppen, ihre Problempereptionen sowie die vertretenen Werte wurden auf der Basis von Dokumentenanalysen ermittelt. Ergänzend wurden Aussagen aus sieben halbstrukturierten Leitfadeninterviews herangezogen, die im Januar und Februar 2014 mit zentralen Repräsentanten der beteiligten Interessengruppen und Parteien geführt wurden. So wurde je ein leitender Mitarbeiter eines großen Verlags bzw. eines Verlegerverbandes befragt, eine Bundesministerin, in deren Geschäftsbereich das LSR-Gesetz fiel, sowie vier mit der Materie für ihre Fraktion besonders befasste Bundestagsabgeordnete der folgenden Parteien: Bündnis 90/ Die Grünen, SPD (2) und CDU/CSU. Somit konnten die Informationen, die aus der Analyse von Policy-Dokumenten gewonnen wurden, validiert werden. Zu den untersuchten Dokumenten gehörten Parlamentaria wie Protokolle der Bundestagsausschusssitzungen und schriftliche Anfragen aus dem Parlament an die Bundesregierung sowie Stellungnahmen und Positionspapiere aller beteiligten Institutionen und Interessengruppen.³

- 3 Gesichtet und ausgewertet wurden Policy-Dokumente folgender Interessengruppen, Institutionen und Parteien: Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV, 2009; 2011) / Verband Deutscher Zeitschriftenverleger (VDZ), Google Inc., Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM, 2010), Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI, 2010), Verband der deutschen Internetwirtschaft (2013), Bundesverband deutscher Pressesprecher (2011), Bundesrechtsanwaltskammer (2011), Deutscher Journalistenverband (2013), Max-Planck-Institut (2012), Appell von 40 Netzaktivisten (Freude & Tillmann, 2013), Reden von Bundeskanzlerin Merkel auf dem Zeitungskongress des BDZV (Merkel, 2011a) und bei den Zeitschriftentagen (Merkel, 2011b), Positionspapier des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (Neumann, 2010) sowie Pressemitteilungen und Positionspapiere (CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 2012; SPD-Bundestagsfraktion 2012a; 2012b).

Bei der Analyse der schriftlichen Dokumente orientierten wir uns an der politikwissenschaftlichen Quellenanalyse, die besonders für die Nachzeichnung der Entstehungsgeschichte von Beschlüssen und Gesetzen geeignet ist (Reh, 1995, S. 215-218). Die Dokumente wurden zunächst in den Ereigniskontext eingeordnet und auf ihre prinzipielle Eignung, über *belief systems* eines Akteurs Auskunft geben zu können, geprüft. Geeignet sind Dokumente, mit denen die Verfasser politische Ziele artikulieren, Probleme benennen, Werte verstärken bzw. verändern oder Übereinstimmung herbeiführen wollen. Daneben sind auch Parlamentaria relevant, die der Begründung oder Vorbereitung von politischen Handlungen dienen. Sodann wurden durch Strukturierung relevante Informationen über die medienpolitischen Wertorientierungen, Problemperzeptionen in Bezug auf das *Issue* des LSR und die entsprechenden Policy-Ziele der jeweiligen Verfasser extrahiert.

Zur Suche nach geeigneten Dokumenten wurden auch spezielle Webseiten wie zum Beispiel *urheberrecht.org* des Instituts für Urheber- und Medienrecht oder *leistungsschutzrecht.info* verwendet. Ebenso konsultierten wir die Webseiten des Deutschen Bundestages, der Verlegerverbände und von Internetmedien mit netzpolitischem Interessenschwerpunkt wie zum Beispiel *netzpolitik.org*, *heise.de* oder *iRights.info*. Die Dokumente wurden gespeichert, geordnet und anschließend selektiv unter den folgenden Gesichtspunkten durchgearbeitet: Worin sieht der jeweilige Akteur das Problem und wie dringlich erscheint es? Wird der gegenwärtige Zustand überhaupt als ein Problem der staatlichen Politik eingestuft? Und welche Forderungen an die Exekutive und Legislative werden erhoben? Außerdem wurde das Interviewmaterial daraufhin überprüft, ob sich dort weitere Hinweise auf die Problemperzeption der Akteure fanden und Einschätzungen von ihnen selbst, wer ihre Position zum LSR unterstützte bzw. eine hiervon abweichende Position einnahm. Hinweise zu Akteurskoalitionen finden sich darüber hinaus in parlamentarischen Dokumenten, wie zum Beispiel Anfragen der Opposition an die Regierung. Erst eine ergänzende Betrachtung der Dokumente und der Interviews erlaubten es, die Akteurskoalitionen zuverlässig einzuschätzen.

Zusätzlich untersuchten wir Schlüsseldokumente aus dem Korpus dahingehend, welche Werte durch die verschiedenen Akteure in dieser Debatte vertreten wurden. Hierfür wurde explorativ je ein Schlüsseldokument aus dem politischen Prozess pro Akteur inhaltsanalytisch betrachtet (ausgewertet wurden: Appell von 40 Netzaktivisten: Freude & Tillmann, 2013; BDI und weitere Verbän-

de, 2010; BDZV, 2011; Deutscher Bundestag, 2012; 2013a). Dies waren Dokumente, in denen die verdichteten Ansichten der Akteure eindeutig zum Tragen kommen, wie zum Beispiel gemeinsame, öffentliche Stellungsnahmen, Positionspapiere und Reden von Repräsentanten einer Partei im Bundestag. Bei der Analyse wird dabei davon ausgegangen, dass durch einen hohen sprachlichen Anteil eines Themas, dessen Relevanz untermauert wird (Korte, 2002; Korte & Treibel, 2009). Das Ziel war es zunächst, die Priorisierung, welche die Akteure den jeweiligen drei Dimensionen der generellen Werte nach van Cuilenberg und McQuail (2003) zukommen ließen, zu bestimmen. Anhand einer Valenzanalyse der den jeweiligen Dimensionen zugewiesenen Schlüsselbegriffe wurde bestimmt, welche Ausprägung der Wertedimensionen die Akteure besonders stark vertreten. Hierfür wurden den drei Dimensionen auf diese verweisende Schlüsselbegriffe zugeordnet, die bei positiver Konnotation codiert wurden. Die zur Gesamtwortzahl relative Häufigkeit mit der die Schlüsselwörter einer Dimension benannt werden, bestimmt die Relevanz, die der Akteur der jeweiligen Dimension beimisst. Der Akteur mit dem höchsten Wert misst der Wertedimension die relativ höchste Bedeutung bei. Somit lassen sich die Präferenzen der Akteure über die drei Wertedimensionen hinweg und im Vergleich zu den anderen Akteuren bestimmen.

Für die Bestimmung der spezifischen Wertedimensionen für den Fall des LSR dienten die Schlüsselbegriffe als Indikatoren für bevorzugte Lösungsmodelle. Diese Gruppierung ermöglichte es, drei unterschiedliche, spezifische Wertedimensionen mit insgesamt sechs Ausprägungen zu benennen, welche die politische Diskussion um das LSR begründeten (siehe Tabelle 2). Im Gegensatz zu den allgemeinen Wertedimensionen, wurden die drei Dimensionen Makro-, Meso- und Mikroebene in dichotome Ausprägungen unterteilt, welche durch Schlüsselworte der Dokumente definiert wurden. Im Anschluss daran wurde untersucht, welche Relevanz die jeweiligen Akteure den einzelnen, spezifischen Dimensionen und ihren Ausprägungen zuweisen. Hierzu wurde zunächst jeweils für die zwei möglichen Ausprägungen einer Dimension eine Valenzanalyse durchgeführt (wie oben beschrieben). Dem Akteur, der die relativ zur Gesamtwortzahl meisten Schlüsselbegriffe einer Ausprägung aufwies, wurde der Wert +1 bzw. -1 zugewiesen. Ausgehend vom höchsten Wert wird das Verhältnis der relativen Werte der anderen Akteure zu diesem für jeweils beide Ausprägungen einer Dimension berechnet. Somit entsteht eine Skalierung von -1 bis +1 entlang jeder der drei Dimensionen.

Hierbei steht -1 für die im Set der Akteure höchste Zustimmung für einen Typus (z.B. Regulierung) und +1 für die im Akteurset höchste Zustimmung für den anderen Typus (z.B. Selbstregulierung). Die Positionierung auf dieser Skala wird berechnet als Mittelwert aus den Werten der zwei Ausprägungen eines Akteurs auf der jeweiligen Dimension.

4 Ergebnisse

4.1 *Problemperzeptionen*

Wir untersuchten die Konstellation der involvierten Akteure zunächst auf Basis ähnlicher oder unterschiedlicher Problemperzeptionen im Hinblick auf das LSR. Dies wird besonders an den Forderungen deutlich, die von den Akteuren vorgebracht wurden. Während die medienpolitischen Wertvorstellungen im nächsten Abschnitt im Mittelpunkt stehen, widmet sich dieser Abschnitt also zunächst der konkreten Frage: Wer verlangte was aus welchem Grund?

Die Presseverlage traten im Frühjahr 2009 mit der Forderung an die Öffentlichkeit, dass die Verwertung der von den Verlagen ins Netz gestellten journalistischen Inhalte durch andere Anbieter als politisches Problem betrachtet werden müsse. Gleichzeitig führten sie Gespräche mit staatlichen Akteuren über dieses Thema (BDZV, 2009; Die Welt, 2009; Deutscher Bundestag, 2013b).⁴ Den Grund, eine staatliche Regulierung zu fordern, sahen die Verlage darin, dass sie sich „gegen die unentgeltliche Ausnutzung ihrer Angebote im Internet zur Wehr setzen müssten“ (BDZV, 2009). Sie präzisierten die Forderung wenig später dahingehend, dass ein eigenes LSR für sie ein wirksamer Schutz für die Investitionen, die sie in die Produktion von hochwertigen Presseprodukten tätigen, sei (BDZV, 2011). Im LSR sahen sie ein Mittel, ihre so empfundene Ausbeutung durch Internetfirmen, die diese Produkte ebenfalls vermarkteten, zu beenden. Die Verlage nahmen die

4 Allerdings bestätigten die Interviews, dass bereits zwischen 2005 und 2009 vereinzelte Gespräche über ein LSR geführt wurden und bereits in den 1990er Jahren die damalige Bundesregierung den Verlagen die Einführung eines Leistungsschutzrechts angeboten hatte.

Situation zunächst als eine Preisverhandlung zwischen sich selbst und Google wahr, änderten aber ihre Sichtweise als sie merkten, dass Google aufgrund seiner Monopolstellung und technischen Überlegenheit kein Interesse an einem Kompromiss hatte (Krempf, 2010). Durch das Scheitern des Verständigungsversuchs und der Entscheidung der Verlage, den Streitfall zu einem politischen Issue zu machen, kam es zu einer starken Polarisierung zwischen ihnen und Google. Aus den Interviews mit Managern der Verlagsbranche geht hervor, dass sie auch die Netzgemeinde und die Wirtschaftsverbände im politischen Prozess als Gegner des eigenen Anliegens wahrnahmen.

Nachdem eine Einigung mit Google gescheitert war, intensivierten die Verlage die Forderungen nach einer allgemeinverbindlichen Lösung des aus ihrer Sicht bestehenden Ausbeutungsproblems durch eine staatliche Regulierung des Marktes. Sie suchten dazu zwar die Unterstützung aller Parlamentsfraktionen sowie der Regierung. In den von den Autoren geführten Interviews mit zwei Vertretern der Verlagsinteressen kommt jedoch zum Ausdruck, dass besonders die Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der FDP als Unterstützer der eigenen Forderungen wahrgenommen wurden. Die Bundesregierung in Form des Justiz- und Wirtschaftsministeriums, mit dem ebenfalls viele Gespräche geführt wurden (Deutscher Bundestag, 2013b), wurde hingegen von den Gesprächspartnern als bremsend eingestuft. Befragte Akteure der Opposition sowie Dokumente weisen jedoch darauf hin, dass es aus dem Kanzleramt Unterstützung für die Verleger gab.

Gegen die Forderung nach einer Änderung des rechtlichen Status quo positionierten sich die Internetkonzerne, allen voran Google. Das Unternehmen reagierte auf den politischen Druck der Verlage zunächst mit einer längeren Stellungnahme des Chefs seiner Rechtsabteilung, Arnd Haller, die im August 2010 im Online-Portal *telemedicus.info* veröffentlicht wurde (Haller, 2010). Die sprachliche Analyse des Dokuments zeigt, dass auf semantischer Ebene recht polemisierend gegen die Verlage argumentiert wurde, wahrscheinlich mit dem Ziel, auf diese Weise Unterstützer in der Zivilgesellschaft zu finden. Beispiele wären die konnotative Bedeutung von Formulierungen wie „Presselobbyisten“, „politische Nacht- und Nebelaktion“ sowie „vermeintliche Notwendigkeit eines sog. Leistungsschutzrechtes“. Google verfolgte auch im weiteren Verlauf eine stark auf die öffentliche Meinung in der Netz-Community gerichtete Strategie, zum Beispiel, indem es sich am Aufbau einer eigenen Dokumentations- und

Kampagnen-Webseite gegen das LSR⁵ beteiligte. Diese Strategie korrespondiert mit dem in den veröffentlichten Stellungnahmen vertretenen Verständnis, dass das LSR einen Angriff auf die Freiheit des Internet darstelle. Einen weiteren Baustein der Strategie zur Verankerung dieser Problemsicht stellt die on- und offline betriebene Kampagne „Verteidige Dein Netz“ dar, die Google im November 2012 startete. Auch sie basiert auf dem Argument, das LSR bedrohe nicht in erster Linie das eigene Geschäftsmodell, sondern die Informationsrechte der Internetnutzer. Dieser Schritt in die Öffentlichkeit wurde von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2012) als unsachlich kritisiert, während aus den Interviews deutlich wird, dass auch die Verlagsvertreter hierin eine starke Eskalation sahen. Oppositionspolitiker äußerten im Interview teilweise ein gewisses Verständnis für den Schritt, wenngleich sie ihn für die Interessen des Unternehmens als kontraproduktiv ansahen. Dies untermauert den Eindruck, dass vor allem die Perzeptionen von CDU/CSU und Verlegern hinsichtlich des Problems ähnlich waren und aufgrund dessen diese beiden Akteure eine informelle Koalition eingingen. Ähnliche Problem-Perzeptionen wie Google zeigten auf der anderen Seite vor allem Akteure der Netzgemeinde und eine Gruppe von Wissenschaftlern (Max-Planck-Institut, 2012).

Darüber hinaus sahen verschiedene deutsche Wirtschaftsverbände (BDI, BITKOM, Bundesverband der Pressesprecher und Bundesrechtsanwaltskammer) die Interessen ihrer Mitglieder durch perzipierte Einschränkungen bei der freien Nutzung journalistischer Inhalte im Netz berührt und sprachen sich gegen das Gesetz aus (BDI, 2010; BITKOM, 2010). Ihre Argumente und Sichtweisen ähneln stark denen von Google und anderer Suchmaschinenbetreiber. Der BDI und BITKOM lehnten ein LSR für Presseverlage gleichermaßen mit den Argumenten ab, dass es im Gegensatz zur Marktwirtschaft und einem freiheitlichen Internet stehe (BITKOM, 2010, S. 4). Eine enge Kooperation im Sinne eines koordinierten Handelns zwischen den Gegnern eines Gesetzes ist allerdings nicht zu erkennen.

Das *Issue* wurde von Anfang an von den Verlagen politisiert, so dass auch die Fraktionen der im Bundestag vertretenen Parteien gezwungen waren, sich dazu zu positionieren. Hier kann man grob zwischen der damaligen Bundesregierung

5 Die „Initiative gegen ein Leistungsschutzrecht“ (IGEL) ist als Informationsplattform angelegt und sammelt öffentliche Äußerungen von Politikern, Wissenschaftlern, Verbänden und Internet-Publizisten zum LSR (www.leistungsschutzrecht.info).

und den sie stützenden Fraktionen CDU/CSU und FDP auf der einen Seite und den drei Oppositionsfraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke auf der anderen unterscheiden. Allerdings finden sich sowohl in Rede-Dokumenten der Bundesregierung (Merkel, 2011b) als auch in den Interviews Hinweise darauf, dass das Regierungslager nicht einheitlich dieselbe Position ‚Pro LSR‘ vertrat. Besonders in der FDP-Fraktion und im Justiz- und Wirtschaftsministerium, die beide von der FDP-geführt wurden, wurden Bedenken gegen ein Gesetz geäußert. Die Verlegerseite erlebte beide Ministerien sowie netzaffine Abgeordnete der FDP als starke Bremser des Projekts.

Als Lobbying-Erfolg der Verlagsinteressen muss gewertet werden, dass die Regierungsparteien CDU/CSU und FDP die Absicht, ein LSR zu verabschieden, gleich nach den Bundestagswahlen 2009 in ihren Koalitionsvertrag aufnahmen (CDU/CSU & FDP, 2009, S. 104) an. Dass verlegerische Leistungen vor der unentgeltlichen Verwertung durch Nachrichten-Aggregatoren im Netz *staatlich* geschützt werden müssen, blieb der Lösungsansatz der Regierung (Merkel, 2011a) bis zur Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch das Kabinett Ende August 2012. Die Oppositionsparteien forderten hingegen, das LSR nicht zu beschließen, sondern stattdessen die Durchsetzbarkeit des bestehenden Urheberrechtes zu verbessern. Ihre Argumente reichten von der Einschätzung, dass ein Gesetz nicht effektiv sein werde bis hin zu dem Argument, es gefährde die Informationsfreiheit und die „Grundprinzipien“ des Netzes (SPD-Bundestagsfraktion 2012a; 2012b). Die Frage ist nun, was diese Konstellation von Akteuren und *belief systems* für das Politikfeld Medienpolitik, in das der politische Prozess rund um das LSR eingeschrieben ist, in Hinblick auf Kontinuität oder politisch-kulturellen Wandel bedeutet. Laut Sabatier (1993, S. 128) ist es typisch für ruhige Politikfelder (d.h. solche, in denen keine Kontroversen stattfinden) wie die deutsche Medienpolitik, dass es in ihnen nur eine einzige Akteurskoalition gibt. Dagegen liege die Zahl an *Advocacy Coalitions* in unruhigen Politikfeldern zwischen zwei und vier.

Die Analyse der Problemperzeptionen und Wirksamkeitseinschätzungen im Prozess rund um das LSR ergibt, dass sich zwei Koalitionen gegenüber standen: Zum einen die *Pro-Koalition*, die im LSR ein wirksames und notwendiges Mittel erblickte, um die Investitionen der Presseverlage in journalistische Produkte zu schützen und dieses Schutzbedürfnis für gesellschaftlich relevanter hielt als absolute Informationsfreiheit im Internet. Sie bestand aus den Verlagen, den Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und am Ende des größeren Teils der FDP sowie

dem Kanzleramt. Die beiden Journalistenverbände, DJV und Freischreiber, gehörten zwar zu Anfang des Prozesses ebenfalls dieser Koalition an, zogen sich dann aber zurück und wechselten am Ende sogar die Seiten. Besonders aus den Interviews wurde deutlich, dass es vor allem in der FDP-Bundestagsfraktion sowie von den beiden FDP-geführten Ministerien starke Bedenken und auch Widerspruch gegen das Gesetzesvorhaben geäußert wurde.

Auf der anderen Seite standen Akteure, deren *belief system* sich auf eine Ablehnung des Instruments der staatlichen Regulierung des Internets gründete. Von den Akteuren dieser Koalition wurde das Problem stärker in einer drohenden Beschränkung der Internetfreiheit in Bezug auf Information und technologisch-ökonomische Innovation gesehen. Ökonomische Freiheitsrechte von Internetunternehmen wurden also gegenüber dem Schutz der Informationsproduzenten stärker gewichtet. Außerdem wurden Zweifel an der Effektivität und der rechtlichen Legitimität des Gesetzes geäußert. Die Handlungsorientierung dieser Koalition bestand auch darin, das Thema in den weiteren Zusammenhang der Netzfreiheit zu stellen. Auf der Seite der gesellschaftlichen Akteure bestand diese Koalition aus den Suchmaschinenbetreibern und News-Aggregatoren, den Verbänden der deutschen (Internet-)Wirtschaft, politisch aktiven Anwälten, Bloggern und Journalisten, dem Max-Planck-Institut sowie einigen weiteren Wissenschaftlern; aufseiten politischer Akteure aus den Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke. Die Journalistenverbände schlossen sich dieser Koalition im Verlauf des Prozesses ebenfalls an. Eine Mehrheit der SPD-Fraktion nahm dabei eine eher moderate bis vermittelnde Position ein. Dass zwei klar voneinander abgrenzbare Advocacy-Koalitionen entstanden sind, ist ein erstes, starkes Indiz dafür, dass der politische Prozess zur Einführung des LSR nicht nach den bekannten, konsensorientierten Mustern der Medienpolitik verlaufen ist.

4.2 Medienpolitische Wertedimensionen

Die Untersuchung der medienpolitischen Wertedimensionen folgte zunächst der Aufteilung der Wertedimensionen nach van Cuilenburg und McQuail (2003). Wie aus Tabelle 1 ersichtlich wird, ergibt die Analyse, dass sowohl die dem Gesetz positiv gegenüberstehenden Verlegerverbände (4,16%), die CDU/CSU (3,19%) als auch die gegen das Gesetz stehenden Wirtschaftsverbände (2,23%) und mit einem etwas

geringerem Wert auch die FDP (2,0%) die ökonomische Dimension⁶ besonders hervorheben. Die politische Dimension⁷ wird von den Parteien, allen voran von Bündnis 90/Die Grünen (3,27%), SPD (2,77%) und Die Linke (2,43%) vertreten. Die kritisch eingestellten Verbände (1,12%) und die organisierten Internetaktivisten (0,54%) hingegen weisen relativ niedrige Werte auf dieser Dimension auf. Die sozio-kulturelle Dimension⁸ hingegen wird besonders stark von der FDP (1,79%) und der CDU/CSU-Fraktion (1,65%) vertreten, die sich hier deutlich von den anderen Akteuren abheben. Auffallend ist, dass die Internetaktivisten in ihrem gemeinsamen Papier kaum aussagekräftige Schlüsselworte verwenden. Bezüglich der dem politischen Prozess zugrunde liegenden Wertedimensionen kann man folglich konstatieren, dass die Koalitionen der politischen Parteien hier durchaus abgebildet werden, während die Positionierung der gesellschaftlichen Akteure disperser ausfällt, mit einer klaren Präferenz für die Gewährleistung des ökonomischen Wohls.

Tabelle 1: Verteilung priorisierte Wertedimension (in %)

	CDU/CSU	B90/Grüne	FDP	Die Linke	SPD	Aktivisten	Verbände contra	Verbände pro
Wirtschaftlich	3,19	0,65	2,00	1,17	0,87	0,54	2,23	4,16
Politisch	2,01	3,27	2,24	2,43	2,77	0,54	1,12	0
Sozio-kulturell	1,65	0,00	1,79	0,78	0,35	0,54	0,56	0,49

6 Schlüsselworte sind: Geschäftsmodelle, Produkte, Bezahlssysteme, Innovation, wirtschaftliche Leistung, IT-Standort, Lizenzgebühren, Kreativwirtschaft, materiell, gewerblich, Wirtschaft, Wirtschaftsraum, ökonomisch, Verwertungsgesellschaft, ökonomische Verwertung, Vergütung, Wertschöpfung, Presseerzeugnisse

7 Schlüsselworte sind: Kommunikationsmöglichkeiten, Miteinbezug der Bürger, systemkonform, Vielfalt, Freiheit, Demokratie, Gewaltenteilung, Gewaltenteilungsgrundsatz, BVG, politisch, Transparenz, Parlament, Gesetze

8 Schlüsselworte sind: Gleichbehandlung, Gleichbehandlungsargument, nicht schlechter stellen, sich etwas leisten können, fair, gerecht, Gentleman's Agreement, Leistung (im kreativen Sinne), Schutz, Ausgleich, Kulturschaffende

Werden nun die identifizierten Schlüsselbegriffe gruppiert, um die spezifischeren Wertedimensionen zu identifizieren, ergibt die Analyse drei Dimensionen mit insgesamt sechs idealtypischen Ausprägungen (Tabelle 2). Die erste Dimension beschäftigt sich auf der Makroebene mit der Frage nach dem Handlungsmodell: Wer soll für die Ausgestaltung des Politikfeldes Online-Pressepolitik verantwortlich sein, soll dies überhaupt reguliert werden oder wird eine Selbstregulierung über die Internetgemeinde bzw. über den freien Markt angestrebt? Die zweite Dimension bezieht sich auf die Mesoebene und thematisiert die Frage nach dem Schutz von Geschäftsmodellen (GSM): Liegt eine Präferenz für den Schutz von GSM der Internetdienste oder für jene der Presseverlage vor? Die dritte Dimension betrifft schließlich die Schutzfrage auf der Mikroebene: Steht der Schutz alternativer, nicht-kommerzieller Nutzungsformen oder der Schutz klassischer Formen journalistischen Arbeitens im Vordergrund? Wie die Dimensionierungen zeigen, geht es hier um traditionelle Formen der Inhaltsproduktion gegenüber neuen, marktwirtschaftlichen oder basisdemokratischen Ideen bezüglich dessen, wie die Informationsflüsse im Internet und deren Freiheit weiterhin bewahrt werden können.

Die Auswertung der Positionierung der Akteure entlang der jeweiligen Dimensionen ergibt, dass sich Akteure derselben Koalition in ähnlichem Maße um die jeweiligen spezifischen Ausprägungen gruppieren. Ausnahmen hiervon spiegeln die zum Teil sehr kontrovers geführten Aushandlungsprozesse innerhalb der einzelnen Parteien und Verbände zum LSR wider, was zu einer moderateren Positionierung auf einer Skala von +1 (Selbstregulierung) bis -1 (Regulierung durch den Staat) führt (siehe Tabelle 3). Auf der Ebene der Handlungsmodelle präferieren die Gegner des Gesetzes die Selbstregulierung; dies ist im Falle der Verbände (+0,43) und bei Die Linke (+0,35) vergleichsweise stark und im Falle der organisierten Internetaktivisten (+0,16) eher leicht ausgeprägt. Die leichte Tendenz der SPD (-0,19) zur Regulierung des Themas durch den Staat bestätigte sich auch im Abstimmungsverhalten der SPD-geführten Bundesländer im Bundesrat. Hier wurde das Gesetz verabschiedet, obwohl Mitglieder der SPD zuvor gefordert hatten, von den Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat Gebrauch zu machen, um das Gesetz vorläufig zu blockieren. In den analysierten Dokumenten kommt das zur Geltung, indem die Notwendigkeit einer Regelung betont wird, der vorliegende Vorschlag hierzu aber kritisiert wird (Deutscher Bundestag, 2012; 2013a). Bei den Befürwortern des Gesetzes zeigt nur die FDP (+0,08) eine schwache Tendenz

Tabelle 2: Gruppierung der spezifischen Wertehorizonte nach in den Dokumenten angeführten Ausprägungen

Dimension		Ausprägung
Makro	Regulierung (-1)⁹	Selbstregulierung (1)
	<ul style="list-style-type: none"> - Gesetzliche Regulierung durch den Staat notwendig - Schutz der erbrachten Leistung durch Staat notwendig 	<ul style="list-style-type: none"> - Schutz der Leistung durch Verhandlung der Akteure - Keine gesetzliche Regulierung notwendig
Meso	Schutz der GSM der Internetdienste (-1)	Schutz der GSM der Verlage (1)
	<ul style="list-style-type: none"> - Schutz der Leistung von Internetdiensten - Schutz der freien Zirkulation von Inhalten im Netz - Schutz Deutschlands als IT-Standort 	<ul style="list-style-type: none"> - Schutz der Leistung der Verlage und Werkvermittler - Schutz der Vielfalt von Inhalten
Mikro	Schutz alternativer Nutzungs- und Produktionsformen (-1)	Schutz journalistischen Arbeitens (1)
	<ul style="list-style-type: none"> - Schutz der Freiheit von Bloggern und individuellen Weiterverwertungsformen von Inhalten - Förderung neuer journalistischer Formen 	<ul style="list-style-type: none"> - Schutz traditioneller, publizistischer Arbeitsformen - Schutz von journalistischer Qualität - Schutz der Arbeitssituation von Journalisten

- 9 Schlüsselworte sind solche, welche die Präferenz zu der jeweiligen Ausprägung durch positive Konnotation indizieren, z.B. für Regulierung: *Leistungsschutz, Regulierung, Gesetz, Aufgabe des Staates*; für Selbstregulierung: *Selbstregulierung, Freiheit, Verhandlung der Akteure, privat, informell*; für Schutz der GSM der Internetdienste: *Offenheit im Netz, Zirkulation von Inhalten, Innovation, neue Geschäftsmodelle*; für Schutz der GSM der Verlage: *Eigentumsrechte, Urheberrechte, Leistungsschutz, journalistische Vielfalt, traditionelle publizistische Formen, Tradition*; Schutz alternativer Nutzungs- und Produktionsformen: *freier Zugriff, Informationsfreiheit, Schutz der Blogosphäre, alternative Nutzungsformen*; Schutz journalistischen Arbeitens: *journalistische Qualität, Arbeitsbedingungen, Bewahrung des Journalismus, Leistung der Journalisten*.

hin zu einer Lösung durch Selbstregulierung, was durch die starke Polarisierung der Partei bezüglich des Gesetzesvorhabens plausibel erscheint. Die CDU/CSU (-0,32) und die befürwortenden Verbände (-0,57) bevorzugen eher eine Lösung durch Regierungshandeln. Die Betrachtung der Relevanz, welche die einzelnen Akteure den Geschäftsmodellen beimessen, bestätigt die vorher identifizierten Akteurskonstellationen: Die Verleger-Verbände (+0,87), FDP (+0,84) und CDU/CSU (+0,74) priorisieren deutlich den Schutz der Geschäftsmodelle der Verlage.

*Tabelle 3: Verteilung auf den priorisierten, spezifischen Wertehorizonten
(auf einer Skala von - 1 bis +1)*

	CDU/CSU	B90/Grüne	FDP	Die Linke	SPD	Aktivisten	Verbände contra	Verbände pro
Makro	-0,32	0,00	+0,08	+0,35	-0,19	+0,16	+0,43	-0,57
Meso	+0,74	+0,15	+0,84	+0,21	-0,09	-0,09	-1	+0,87
Mikro	+0,16	-0,38	0,00	-0,45	-0,01	-0,26	-0,91	+0,67

Die Contra-Seite hingegen zeigt sich bei der Vertretung der einzelnen Dimensionen etwas disperser: Allein bei den ablehnenden Verbänden (-1) lässt sich eine klare Priorität des Schutzes der Geschäftsmodelle der Internetdienste erkennen, während die organisierten Internetaktivisten (-0,09) und die Parteien der Opposition sich zurückhaltender positionieren. Die Betrachtung der Schutzdimension auf der Mikroebene bestätigt diese Verteilung zusätzlich. Bündnis 90/Die Grünen (+0,31) und die SPD (+0,37) befürworten eine stärkere Priorisierung des Schutzes journalistischen Arbeitens und sind damit tendenziell ähnlich positioniert wie die Verbände, die das Gesetz maßgeblich unterstützen (+0,74). Hingegen zeigen die Verbände der Gegenseite (-0,87), FDP (-0,71), Die Linke (-0,55) und die organisierten Internetaktivisten (-0,18) eine stärkere Priorisierung bezüglich des Schutzes alternativer Nutzungs- und Produktionsformen. Diese letzte Dimension, die den Schutz der sozialen, politischen, kulturellen oder wirtschaftlichen Rechte

einzelner zum Gegenstand hat, wird also innerhalb der Koalitionen am wenigstens koalitionsspezifisch diskutiert und bietet somit Möglichkeiten zur Öffnung der bestehenden Akteurskoalitionen. Auch wenn im Falle des LSRs neue Akteure mit ihren Interessen in die Arena treten, sich neue Probleme ergeben und neue technische Lösungen gefunden werden müssen, lässt sich abschließend festhalten, dass sich die Akteure entlang der spezifischen Wertedimensionen in bekannter Weise anordnen lassen, dass Akteurskonstellationen auf den Dimensionen, die sich auf die Makro- und Mesoebene beziehen, klar erkennbar sind und dass sich trotz der Herausbildung neuer Fragestellungen im Politikfeld seit langem eingespielte Koalitionen dort weiterhin bewähren.

Eine Ausnahme bildet die Positionierung entlang der Schutzfunktion auf der Mikroebene. Dies ist die Dimension, die sich erst in den jüngeren Debatten um netzpolitische Themen herausbildet und konstituierend für diese ist. Entscheidend für die dauerhafte Konstitution von Koalitionen in diesem sich erst allmählich herausbildenden Policy-Subsystem der Netzpolitik werden vermutlich die Positionierungen der einzelnen Akteure gegenüber den Fragen sein, die Nutzungs- und Produktionsformen von digitalen Inhalten betreffen.

5 Fazit

Die lange und heftig geführte Kontroverse um die Einführung eines LSR deutet darauf hin, dass sich das Politikfeld Medienpolitik im Umbruch befindet. Schon aufgrund des Medienwandels und dem Hinzutreten neuer Akteure ist es plausibel, den Prozess der Einführung des LSR als ein eigenes Policy-Subsystem im Rahmen der Netzpolitik bzw. Online-Pressepolitik aufzufassen, in dem sich mittel- und langfristig neue Koalitionen formieren. Am Ausgangspunkt der vorliegenden Analyse stand folglich die Frage, ob sich im Policy-Making Prozess der zum LSR-Gesetz führte, Anhaltspunkte dafür erkennen lassen, dass ein solches Policy-Subsystem entstanden ist, dessen Akteurskonstellationen potenziell wegweisend für die gesamte Online-Pressepolitik sein könnte. Dazu haben wir Interessen, Problemperzeptionen und Wertorientierungen der involvierten Akteure untersucht.

Die Analyse der *belief systems* ergab, dass sich die Einstellung der Verlagsbranche zu Eingriffen des Gesetzgebers gegenüber der „Vor-Internet-Zeit“ geändert

hat. Das liegt vor allem an der neuen Konkurrenz auf dem Nachrichtenmarkt im Netz. Da das Internet zu einem wichtigen Marktplatz für Nachrichten geworden ist, wird mit der Netzpolitik ein junges Politikfeld, in dem sich Interessen einer größeren Zahl von Akteuren erst formieren, für die Verlage in ökonomischer Hinsicht überlebenswichtig. Die Verlage versuchten in der unübersichtlichen Situation, ihre traditionell guten Beziehungen zu staatlichen Akteuren zu stärken, um ihre Verhandlungsposition zu verbessern. Man hat aber auch gesehen, dass sie auf diesem Gebiet Konkurrenten bekommen haben, die zwar weniger etabliert, aber ökonomisch und in Bezug auf die öffentliche Meinung ähnlich ressourcenstark sind; und das kann für den Zugang zu politischen Akteuren wichtig sein.

Alle am Prozess beteiligten gesellschaftlichen Interessen haben massiv versucht, die Ausgestaltung des Gesetzes zu beeinflussen. Aus dem gut dokumentierten Ablauf der Ereignisse ergeben sich deutliche Anhaltspunkte dafür, dass besonders die Print-Verleger starke Anstrengungen unternommen haben, um die Politik davon zu überzeugen, das LSR auf die politische Agenda zu setzen und dessen Verabschiedung zu erwirken. Es gelang ihnen nach unseren Ergebnissen, eine Koalition mit dem CDU-geführten Kanzleramt sowie den Fraktionen von CDU/CSU und FDP zu schließen, die auf einer ähnlichen Perzeption des Problems und ähnlichen grundlegenden Wertpräferenzen basierte.

Ein wichtiger Befund dieser Analyse ist schließlich, dass sich die Konstellation der Akteure anhand ihrer spezifischen Wertorientierungen entlang der zwei Wertehorizonte Regulierung auf der Makro- und Schutz von Geschäftsmodellen auf der Mesoebene ablesen lässt. Dies bestätigt die Annahme des ACF, wonach die Wertorientierungen der Akteure die Grundlage ist, auch über turbulente Entwicklungen hinweg, bestehende Verbindungen mit anderen Akteuren immer wieder zu bestätigen. Die dispersen Konstellationen bei Werten, die sich auf die Mikroebene beziehen, indizieren jedoch, dass sich in dem sich entwickelnden Policy-Subsystem zukünftig neue Koalitionen entstehen können. Die Ergebnisse zeigen, dass dies vor allem dann wahrscheinlich ist, wenn es um Regelungen geht, welche die Rechte der einzelnen Nutzer und Verwerter von Inhalten betreffen.

Dipl. Univ. Kulturwirtin Sarah Anne Ganter, MA ist Universitätsassistentin und Doktorandin am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Wien

Dr. Peter Maurer ist Universitätsassistent und Post-Doc am Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft an der Universität Wien

Quellenverzeichnis

- Beckedahl, M. (18. Juni 2010). Verleger: Leistungsschutzrecht soll Sprache monopolisieren. Abgerufen von <https://netzpolitik.org/2010/verleger-leistungsschutzrecht-soll-sprache-monopolisieren/>
- Bundesgesetzblatt (2013). Achtes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes vom 7. Mai 2013. Bonn.
- Bundesrechtsanwaltskammer (2011). Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer zur geplanten Einführung eines Leistungsschutzrechts für Presseerzeugnisse. Abgerufen von <http://www.brak.de/zur-rechtspolitik/stellungnahmen>
- Bundesverband Deutscher Pressesprecher (2011). Brief an die Bundesministerin der Justiz vom 27.1.2011. Abgerufen von <http://www.urheberrecht.org/topic/lsr-presse/#Anchor-Positionen-14210>
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV) (2009). Leistungsschutz für die Presse ist überfällig. Pressemitteilung vom 7.5.2009. Abgerufen von http://www.bdzv.de/aktuell/pressemitteilungen/artikel/detail/leistungsschutz_fuer_die_presse_ist_ueberfaellig/
- Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V. (BDZV) (2011). Leistungsschutz ist ein berechtigtes Anliegen. Pressemitteilung vom 16.3.2011. Abgerufen von http://www.bdzv.de/aktuell/pressemitteilungen/artikel/detail/leistungsschutz_ist_ein_berechtigtes_anliegen/
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) und weitere Verbände (2010). Gemeinsame Erklärung zum Vorhaben eines „Leistungsschutzrechts für Presseverleger“ vom 23.9.2010. Abgerufen von http://bdi.eu/download_content/InformationUndTelekommunikation/LeistungsschutzR_f_PressVerlage_Verbaenderklaerung.pdf
- Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V. (BITKOM) (2010). Stellungnahme zu Überlegungen der Einführung eines urheberrechtlichen Leistungsschutzrechts für Presseverleger vom 25.6.2010. Abgerufen von http://www.bitkom.org/files/documents/100624_Stellungnahme_BITKOM_Verleger_LSR_final.pdf
- Buschow, C. (2012). *Strategische Institutionalisierung durch Medienorganisationen. Der Fall des Leistungsschutzrechtes*. Köln: Herbert von Halem.

- CDU/CSU & FDP (2009). Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion (2012). Google vereinnahmt Internetnutzer für eigene Lobbyinteressen. Die von Google initiierte Kampagne ist Stimmungsmache. Pressemitteilung vom 28.11.2012. Abgerufen von <https://www.cduscu.de/presse/pressemitteilungen/google-vereinnahmt-internetnutzer-fuer-eigene-lobbyinteressen>
- Deutscher Journalistenverband (2013). Stellungnahme des Deutschen Journalistenverbandes e.V. zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes (Leistungsschutzrecht) vom 23.1.2013. Abgerufen von <http://www.urheberrecht.org/topic/lsr-presse/#Anchor-Positionen-14210>
- Deutscher Bundestag (2012). Plenarprotokoll. Drucksache 17/211. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2013a). Plenarprotokoll. Drucksache 17/226. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2013b). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte (...) und der Fraktion Die Linke. Drucksache 17/12047. Berlin.
- Die Welt (8. Juni 2009). Erklärung der Hamburger Verlage. *Welt Online*. Abgerufen von <http://www.welt.de/wirtschaft/article3886003/Erklaerung-der-Hamburger-Verlage.html>
- Freude, A. C. H., & Tillmann, H. (2013). Schreiben an die Ministerpräsidentinnen der Länder. „Leistungsschutzrecht für Presseverlage stoppen.“ vom 19.3.2013. Abgerufen von <http://www.henning-tillmann.de/stuff/LSR-Brief.pdf>
- Haller, A. (4. August 2010). Zehn Gründe gegen ein Presse-Leistungsschutzrecht. Abgerufen von <http://www.telemedicus.info/article/1824-Zehn-Gruende-gegen-ein-Presse-Leistungsschutzrecht.html>
- Just, N. (2009). Measuring media concentration and diversity: New approaches in Europe and the USA. *Media, Culture & Society*, 31(1), 97-117. doi: 10.1177/0163443708098248
- Korte, K.-R. (2002). *Das Wort hat der Herr Bundeskanzler. Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Korte, K.-R., & Treibel, J. (2009). Inhaltsanalyse „Parteiprogrammatik und Parteirhetorik vor der Bundestagswahl 2009“. Grundsatzprogramme. Abgerufen von http://www.zdf.de/ZDFxt/module/Wortwolken/spitzentimeline/content/pdf/Wissenschaftliche_Inhaltsanalyse_zu_den_Grundsatzprogrammen.pdf

- Krempl, S. (26. Februar 2010). Schlagabtausch zwischen Axel Springer und Google. Abgerufen von <http://www.heise.de/newsticker/meldung/schlagabtausch-zwischen-Axel-Springer-und-Google-941187.html>
- Latzer, M., & Just, N., Sauerwein, F., & Slominski, P. (2002). *Selbst- und Ko-Regulierung im Mediamatiksektor*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Max-Planck-Institut für Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht (2012). Stellungnahme zum Gesetzesentwurf für eine Ergänzung des Urheberrechtsgesetzes durch ein Leistungsschutzrecht für Verleger. Abgerufen von http://www.ip.mpg.de/files/pdf2/Stellungnahme_zum_Leistungsschutzrecht_fuer_Verleger.pdf
- Merkel, A. (2011a). Rede der Bundeskanzlerin beim Zeitungskongress des BDZV am 19.9.2011. Abgerufen von <http://leistungsschutzrecht.info/stimmen-zum-lsr/audio-video-grafik/rede-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-anlaesslich-des-zeitungskongresses-des-bundesverbandes>
- Merkel, A. (2011b). Rede der Bundeskanzlerin bei den Zeitschriftentagen am 22.11.2011. Abgerufen von <http://leistungsschutzrecht.info/stimmen-zum-lsr/audio-video-grafik/rede-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-anlaesslich-der-zeitschriftentage-2011-des-verbandes-d>
- Neumann, B. (2010). Ohne Urheber keine kulturelle Vielfalt. Zwölf-Punkte-Papier des Staatsministers für Kultur und Medien zum Schutz des geistigen Eigentums im digitalen Zeitalter. Berlin.
- Reh, W. (1995). Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik? In U. von Alemann (Hrsg.), *Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriss für Studium und Forschung* (S. 201-261). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Sabatier, P. A. (1993). Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In A. Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift Sonderhefte*, 24, 116-147.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In P. A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the policy process* (S. 117-168). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Hrsg.), *Theories of the policy process* (S. 189-220). Boulder, CO: Westview Press.

- SPD-Bundestagsfraktion (25. Juni 2012a). SPD lehnt Entwurf für Leistungs-schutzrecht ab. Abgerufen von <http://blogs.spdfraktion.de/netzpolitik/2012/06/25/leistungsschutzrecht/>
- SPD-Bundestagsfraktion (21. Mai 2012b). Zwölf Thesen für ein faires und zeitgemäßes Urheberrecht. Abgerufen von <http://blogs.spdfraktion.de/netzpolitik/2012/05/21/zwolf-thesen-urheberrecht/>
- Thacher, D., & Rein, M. (2004). Managing Value Conflict in Public Policy. *Governance*, 17(49), 457-486. doi: 10.1111/j.0952-1895.2004.00254.x
- van Cuilenberg, J., & McQuail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts. Towards a new media policy paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207. doi: 10.1177/0267323103018002002
- Vennesson, P. (2008). Case studies and process tracing: theories and practices. In D. Della Porta & M. Keating (Hrsg.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective* (S. 223-239). Cambridge: CUP.
- Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V. (2013). Leistungsschutzrecht verfassungswidrig: Entwurf verletzt Grundrechte von Internetnutzern, Unternehmern und Journalisten. Pressemeldung vom 22.3.2013. Abgerufen von <http://www.eco.de/2013/pressemeldungen/leistungsschutzrecht-verfassungswidrig-entwurf-verletzt-grundrechte-von-internetnutzern-unternehmern-und-journalisten.html>
- Vowe, G. (2003). Medienpolitik – Regulierung der medialen öffentlichen Kommunikation. In G. Bentele, H.-B. Brosius, & O. Jarren (Hrsg.), *Handbuch Öffentliche Kommunikation* (S. 210-227). Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Empfohlene Zitierung: Löblich, M., & Musiani, F. (2015). Netzneutralität aus öffentlichkeitstheoretischer Sicht. Kommunikationswissenschaftliche Dimensionen der Debatte. In M. Emmer & C. Strippel (Hrsg.), *Kommunikationspolitik für die digitale Gesellschaft* (S. 283-297). doi: 10.17174/dcr.v1.13

Zusammenfassung: Dieser Beitrag entwickelt eine öffentlichkeitstheoretische Perspektive auf Netzneutralität, erschließt den Forschungsstand aus dieser Sicht und zeigt Schnittstellen zur Kommunikationswissenschaft auf. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass Eingriffe in die Architektur des Internets dazu dienen können, öffentliche Kommunikation zu ermöglichen, aber auch zu beschränken. Theoretische Grundlage ist das Öffentlichkeitsmodell des schwedischen Kommunikationswissenschaftlers Peter Dahlgren (2005). Die drei Analysedimensionen in diesem Modell machen auf Themenkomplexe in der Netzneutralitätsdebatte aufmerksam, die für die Kommunikationswissenschaft relevant sind: die technischen und ökonomischen Aspekte beim Zugang zur Internetinfrastruktur (Struktur) sowie der Zusammenhang von Netzneutralität und Online-Inhalten, insbesondere inhaltliche Vielfalt, Kontrolle und Zensur (Darstellung). Die Interaktionsdimension fragt, wie Dialog- und Vernetzungsmöglichkeiten durch eine bestimmte Internetarchitektur beeinflusst werden. Die Reinterpretation von Netzneutralität erlaubt es auch, auf kommunikationswissenschaftliche Forschung hinzuweisen, die die Debatte um Netzneutralität um wichtige Gesichtspunkte bereichert, auch wenn sie nicht explizit diesen Begriff verwendet.

Lizenz: Creative Commons Attribution 4.0 (CC-BY 4.0)

Maria Löblich & Francesca Musiani

Netzneutralität aus öffentlichkeitstheoretischer Sicht

Kommunikationswissenschaftliche Dimensionen der Debatte¹

1 Einleitung

Das Prinzip der Netzneutralität bedeutet, dass Datenpakete, die über das Internet transportiert werden, gleich behandelt werden, unabhängig von Sender, Inhalt, Plattform, Empfänger oder Dienst (Vogelsang, 2010). Um dieses normative Prinzip gibt es international eine polarisierte Debatte, die um die Fragen kreist, was Netzneutralität genau bedeutet, wie wichtig ihre Einhaltung ist und in welchem Ausmaß absolute Netzneutralität überhaupt möglich ist. Ursachen dieser Kontroverse sind verschiedene Faktoren: Dazu gehören weiterentwickelte Netzwerkmanagement-Technologien und Next-Generation-Networks, die gestiegene Nutzung bandbreitenintensiver Dienste wie Video-Download und -Streaming sowie die ökonomischen Interessen von Internet Service Providern (Peha, Lehr, & Wilkie, 2007; Marsden, 2010). Die Debatte um Netzneutralität ist jedoch mehr als eine Diskussion über Kommunikationstechnik. Sie berührt vielmehr die Frage, wie Öffentlichkeit hergestellt wird – wer Zugang zu ihr erhält und was sie leistet – und welche Auswir-

1 Für eine ausführlichere Auseinandersetzung mit der Debatte um Netzneutralität, auf die sich dieser Beitrag stützt, siehe Löblich & Musiani (2014).

kungen die Kommunikationsinfrastruktur auf Öffentlichkeit hat. Die Art und Weise, in der Kommunikationsangebote über das Internet transportiert werden, beeinflusst, was Nutzer im und mit dem Netz machen können, welche Anwendungen und welche Inhalte verfügbar sind und unter welchen Bedingungen individuelle und korporative Produzenten von Inhalten ihre Angebote verbreiten können. Anders ausgedrückt macht die Debatte um Netzneutralität darauf aufmerksam, dass der Modus, in dem Datenpakete transportiert werden, öffentliche Kommunikation ermöglichen, aber auch beschränken kann. Aus diesem Grund ist Netzneutralität auch für die Kommunikationswissenschaft ein relevantes Thema.

Ziel dieses Beitrags ist es, den Forschungsstand aus öffentlichkeitstheoretischer Sicht zu erschließen und Schnittstellen zur Kommunikationswissenschaft aufzuzeigen. In dem vor allem von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaft sowie der Informatik bearbeiteten Forschungsfeld ist die öffentlichkeitstheoretische Perspektive bislang weitgehend ausgespart worden (Powell & Cooper, 2011). Der Beitrag zeigt zum einen, wie eine solche Perspektive die akademische Auseinandersetzung um Netzneutralität erweitert und ergänzt. Er stützt sich dabei auf das Öffentlichkeitsmodell des schwedischen Kommunikationswissenschaftlers Dahlgren (2005) und nutzt dessen drei Analysedimensionen (Struktur, Darstellung und Interaktion). Die Dimensionen machen auf Themenkomplexe aufmerksam, die für die Kommunikationswissenschaft relevant sind. Diese Reinterpretation von Netzneutralität erlaubt es zum anderen, auf kommunikationswissenschaftliche Forschung hinzuweisen, die die Debatte um Netzneutralität um wichtige Gesichtspunkte bereichert, auch wenn sie nicht explizit diesen Begriff verwendet. Das trifft beispielsweise auf digitale Inklusion und Kommunikationspolitik zu. Vor dem Hintergrund kommunikationspolitischer Debatten wird auch deutlich, dass die Idee der Infrastruktur-Neutralität kein völlig neues Thema ist.

Der vorliegende Beitrag versteht sich somit als Brücke zu einem interdisziplinären Forschungsfeld, als Angebot zur Strukturierung dieses Forschungsfelds sowie als Heuristik für weiterführende Untersuchungen. Im ersten Teil wird der Hintergrund der Debatte skizziert, anschließend Dahlgrens Öffentlichkeitsmodell beschrieben, das den Zugang zur Netzneutralitätsdebatte strukturiert hat. Die auf diese Weise erschlossenen Themenkomplexe werden im dritten Teil dargestellt. Abschließend soll am Beispiel der Plattformregulierung skizziert werden, wie die Kommunikationswissenschaft schon zu dieser Debatte beigetragen hat, auch ohne das Etikett Netzneutralität zu verwenden.

2 Hintergrund der Debatte um Netzneutralität

Internet Service Provider benutzen schon länger Techniken des Netzwerkmanagements, um den Datenverkehr im Internet zu regeln. Sie weichen damit vom Prinzip der Netzneutralität im strengen Sinn ab, häufig aufgrund technischer Notwendigkeit (Krämer, Wiewiorra, & Weinhardt, 2013). Das heißt, Netzwerkmanagement wird angewandt, um mit Engpässen beim Datentransport umzugehen (Stau), Sicherheit zu gewährleisten (Bekämpfung von Spam) oder um für bestimmte Dienste eine entsprechende Qualität zu gewährleisten (Peha et al., 2007).² Dieses technisch begründete Abweichen von Netzneutralität ist unstrittig. Befürworter der Netzneutralität befürchten jedoch, dass aus ökonomischen, politischen oder moralischen Gründen in den Datenverkehr eingegriffen wird und verweisen auf Technologien wie Deep Packet Inspection (DPI), die es erlauben, Datenpakete tiefergehend zu untersuchen, das heißt, sie aufgrund ihres Inhaltes oder Dienstetyps zu priorisieren, zu drosseln und zu blockieren (Bendrath & Mueller, 2011).

Angesichts dieser Bedenken lautet der Hauptstreitpunkt in der Debatte: Soll es allein in der Hand von Netzbetreibern liegen, zwischen verschiedenen Arten von Datenpaketen zu unterscheiden und diese mehr oder weniger zügig an ihr Ziel zu befördern, oder sind gesetzliche Regelungen nötig, die sicherstellen, dass Anbieter und Nutzer von Inhalten gleichbehandelt werden (Libertus, 2013)? Die Internet Service Provider wehren sich gegen Regulierungspläne und argumentieren mit wirtschaftlichen Gründen. Sie weisen auf die hohen Kosten für Netzausbau und Aufrüstung sowie auf fehlende Refinanzierungsmöglichkeiten hin, sollte es ihnen verwehrt bleiben, ihr Geschäftsmodell zu erweitern (Marsden, 2010; Krämer et al., 2013). Den spektakulären finanziellen Erfolg einiger Internetunternehmen (wie Google, Amazon und Facebook) hervorhebend, verlangen die Internet Service Provider, dass Inhalteanbieter für eine bestimmte Übertragungsqualität bezahlen und

2 Für den Begriff der Netzneutralität und den des Netzwerkmanagements gibt es unterschiedliche Definitionen. Dieser Beitrag folgt der eingangs angeführten Definition von Netzneutralität (Vogelsang, 2010). Netzwerkmanagement umfasst verschiedene Techniken, mit denen Internet Service Provider Kommunikationsnetzwerke instand halten, kontrollieren und Kapazitäten erweitern können. Diese Techniken erlauben es, in den Datenverkehr einzugreifen, in Form von Blockieren von Daten, Traffic- oder Packet-Shaping, womit das Verlangsamen, Diskriminieren oder Bevorzugen von Datenpaketen gemeint ist (Meckel, Fieseler, & Gerlach, 2013; Krämer et al., 2013).

so einen Teil der Kosten mittragen (Powell & Cooper, 2011). Neben einer stärkeren Ausdifferenzierung und Vermarktung von Diensteklassen, auch gegenüber Endnutzern, drängen Internet Service Provider auch auf eine andere Erweiterung ihres Geschäftsradiuses.³ Sie möchten nicht auf die Rolle des Transporteurs beschränkt bleiben, sondern Inhaltenanbieter werden (Pellegrini & Krone, 2012).

3 Öffentlichkeitstheoretische Analysedimensionen

Peter Dahlgren (2005) zufolge ist eine funktionierende Öffentlichkeit eine Konstellation von Kommunikationsräumen, die idealerweise die unverzerrte Zirkulation von Informationen, Ideen und Debatten erlaubt. Traditionelle Medien und Online-Medien spielen eine zentrale Rolle in den verschiedenen, sich teilweise überlappenden Öffentlichkeiten. Dahlgren hat sich auf Jürgen Habermas' Öffentlichkeitstheorie gestützt, die Zugang als zentrale Voraussetzung für deliberative Öffentlichkeit betont sowie dialogorientierte Kommunikation fordert (Habermas, 1981). Dahlgrens Modell ist für die Analyse der Netzneutralitätsdebatte besonders geeignet, weil es von Medien- und Mediensystemeigenschaften – etwa der technischen Kommunikationsinfrastruktur – ausgehend nach der Verfasstheit von Öffentlichkeit fragt. Darüber hinaus steht auch in der Netzneutralitätsdebatte die Frage nach dem Zugang zum Internet im Vordergrund.

Dahlgren (1995; 2005) hat Habermas' Öffentlichkeitsverständnis in ein Analysewerkzeug überführt, um die Bedeutung der klassischen Medien und des Internets zu untersuchen. Drei Dimensionen von Öffentlichkeit lassen sich demzufolge unterscheiden: Struktur, Darstellung, Interaktion. Die strukturelle Dimension lenkt den Blick auf die Organisation von Kommunikationsräumen, genauer auf rechtliche, ökonomische, technische und kulturelle Bedingungen. Merkmale von Kommunikationsinhalten werden von der Darstellungsdimension erfasst, insbesondere Aspekte wie Vielfalt, Fairness und ideologische Einseitigkeit. Die Interaktionsdimension fragt, wie Nutzer untereinander und mit den Medien kommunizieren.

3 Mit Diensteklassen sind verschiedene Datentransportklassen gemeint, „die sich hinsichtlich ihrer Transportqualität und -garantien (Service Level Agreements) unterscheiden“ und für die vom Nutzer unterschiedliche Preise zu zahlen sind (Enquete-Kommission, 2012, S. 27).

Die drei Dimensionen dienen als analytischer Rahmen und helfen, relevante Aspekte der Netzneutralitätsdebatte zu identifizieren. Jede Dimension erschließt dabei ein spezifisches Themenbündel: die Strukturdimension technische und ökonomische Aspekte beim Zugang zur Internetinfrastruktur, die Darstellungsdimension den Zusammenhang von Netzneutralität und Online-Inhalten, insbesondere inhaltliche Vielfalt, Kontrolle und Zensur. Die Interaktionsdimension fragt, wie der selbst bestimmte Umgang mit Anwendungen und Geräten und damit die Dialog- und Vernetzungsmöglichkeit in der Web-Öffentlichkeit durch eine bestimmte Internetarchitektur ermöglicht oder behindert wird. Geschlossene Systeme werden unten als Beispiel dienen, um zu illustrieren, inwieweit das Potential von Online-Interaktion und -Deliberation eingeschränkt werden kann.

Dahlgren (1995) hat diese Dimensionen entwickelt, bevor weite Teile der Bevölkerung das Internet zu nutzen begannen, sodass es teilweise Überschneidungen gibt, wenn sie auf Online-Räume angewendet werden. Später hat er auf das Verwischen der Darstellungs- und Interaktionsdimension im Internet hingewiesen und zugleich darauf, dass traditionelle Kategorien der Massenkommunikation wie „one-to-many“ versus „one-to-one“ nicht länger klar voneinander getrennt werden können (Dahlgren, 2005). Trotz ihrer partiellen Überlappung, bieten die Dimensionen durch die Unterscheidung von organisatorischen Aspekten der Internetinfrastruktur, der von ihr transportierten inhaltlichen Vielfalt und der Nutzerinteraktion, die durch das Kommunikationsnetzwerk ermöglicht wird, nützliche Analysewerkzeuge für die Netzneutralitätsdebatte.

Im Folgenden wird für jede Dimension der Forschungsstand diskutiert und insbesondere gefragt, was eine Abweichung von Netzneutralität bedeutet. Der Beitrag stützt sich auf den internationalen Forschungsstand, wobei der Großteil der Forschung aus den USA stammt (Löblich & Musiani, 2014).

3.1 *Strukturdimension: Technische und ökonomische Aspekte des Netzwerkzugangs*

Technische und ökonomische Strukturen formen öffentliche Kommunikationsräume und definieren die Bedingungen mit, unter denen Akteure Zugang zur Internetinfrastruktur erhalten. Netzneutralität hat in dieser Hinsicht Folgen für individuelle Nutzer und für Organisationen. Dieser Beitrag konzentriert sich

auf die Produzenten von audiovisuellen Angeboten und auf traditionelle Massenmedien, die im World Wide Web ihre Dienste anbieten. Wie beeinflusst Netzneutralität den Zugang dieser Inhaltenanbieter und damit ihre Chancen, in Online-Öffentlichkeiten abgerufen und genutzt zu werden? Die Debatte kreist hier um das Prinzip der Dienste-Qualität („quality of service“), das für Anbieter unverzichtbar ist, weil ihre Inhalte zeitsensibel transportiert werden müssen. Verzögerungen bei der Übertragung von Bewegtbildern beeinträchtigen das Nutzungserlebnis erheblich (van Eijk, 2013; Meckel et al., 2013). Eine E-Mail hingegen muss lediglich so bald und schnell wie möglich an ihr Ziel gelangen (sogenannter „best-effort traffic“; Clark, 2007). Einige Autoren betonen deshalb, dass Videoanbieter vom Netzwerkmanagement profitieren und sich auf eine bestimmte Übertragungsqualität verlassen können müssen. Netzwerkmanagement verhindere die Netzüberlastung zu Spitzenzeiten und sichere eine gute Bildqualität (Hahn & Litan, 2007; Yoo, 2013). Um Netzwerküberlastung zu verhindern, haben Unternehmen wie Google eigene Serverfarmen und Glasfasernetzwerke gebaut und können Inhalte schneller zu ihren Endnutzern transportieren (Levy, 2012).

Befürworter der Netzneutralität betonen hingegen, dass es vor allem darauf ankommt, die Marktzutrittskosten so niedrig wie möglich zu halten (Wu & Yoo, 2007). Wenn Internet Service Provider ihre Marktposition ausnutzten und Gebühren für eine bestimmte Übertragungsqualität verlangten, dann seien große Inhaltenanbieter sicherlich in der Lage, für ihre Produkte kostenlosen Zugang auszuhandeln (und teilweise seien sie sogar die treibende Kraft bei der Einführung von priorisierten Beförderungsmodellen). Neue Medienunternehmen und nicht-kommerzielle Anbieter haben dieses Verhandlungsgewicht jedoch nicht. Trotzdem ist die Verletzung der Netzneutralität aus Sicht einiger Autoren nicht immer von Nachteil für Nutzer und Medienorganisationen (Vogelsang, 2010; Yoo, 2013). Problematisch wird es vor allem dann, wenn Inhalte- und Übertragungsmarkt verschmelzen. Weil das Internet ein zunehmend wichtiger Verbreitungskanal für audiovisuelle Angebote wird, verwischen die Grenzen der alten Geschäftsmodelle Fernsehen und Telekommunikation. Internet Service Provider wollen auch Inhaltenanbieter werden und haben dann den Anreiz, Netzwerkmanagement-Techniken einzusetzen, um Wettbewerber auf dem Inhaltenmarkt zu diskriminieren oder deren Angebot in schlechter Qualität zu verbreiten (Vogelsang, 2010; Pellegrini & Krone, 2012). Netzneutralität wird also zum Argument für den Pluralismus von Anbietern öffentlicher Kommunikationsangebote.

Ein Schwerpunkt der Debatte in Europa und speziell in Deutschland ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Must-Carry-Regeln sind nach Ansicht mancher Autoren ein geeignetes Instrument, um die offene und nicht-diskriminierende Verbreitung öffentlich-rechtlicher Angebote zu gewährleisten. Diese Autoren schlagen vor, eine Klassifikation von Online-Diensten einzuführen und zu beurteilen, ob diese Dienste unverzichtbare Funktionen für die Öffentlichkeit erfüllen sowie zur Meinungsvielfalt beitragen und deshalb das Privileg der Must-Carry-Regeln genießen sollten oder nicht (Holznagel, 2010; Libertus, 2013; Libertus & Wiesner, 2011). Offen bleibt hier allerdings, wer solche Klassifikationen vornimmt und letztlich entscheidet, welche Angebote unter dieses Privileg fallen und generell, ob Netzneutralität nur für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gelten soll – das würde bedeuten, dass andere Inhaltenanbieter in die langsame Spur verbannt würden (Marsden, 2010).

3.2 *Darstellungsdimension: Vielfalt vs. Kontrolle von Inhalten*

Dahlgren zufolge funktioniert Öffentlichkeit, wenn vielfältige Informationen, Werte und Meinungen sichtbar werden. Verschiedene technische Praktiken der Überprüfung und Priorisierung von Datenpaketen formen Netzneutralität, angewandt auch zu politischen Zwecken oder zur Rechtsdurchsetzung. Sie bestimmen Zugang und Zirkulation von Inhalten. Die Darstellungsdimension konzentriert sich auf die Inhalte und hilft zu untersuchen, inwiefern die Vielfalt der Netzöffentlichkeit durch neue Inspektionstechnologien beeinträchtigt wird (Pellegrini & Krone, 2012). Beispiele für solche Technologien sind Bandbreitendrosselung, Blockierung von Webseiten, Priorisierung bestimmter Dienste sowie Deep Packet Inspection (DPI). Bei DPI werden Kopf und Inhalt eines Datenpakets analysiert, wenn dieses einen Inspektionspunkt im Netzwerk erreicht. DPI hat verschiedene Auswirkungen, nicht nur auf Netzneutralität, sondern auch auf Privatsphäre, Urheberrecht und andere Themen. DPI kann für verschiedene Zwecke verwendet werden, etwa für die Suche nach Nichteinhaltung bestimmter Protokolle, nach Viren, Spam oder für die Entwicklung von Kriterien, mit denen entschieden wird, ob ein Paket weitergeleitet oder zu einem anderen Ziel geschickt werden muss, sowie für die Sammlung statistischer Informationen (Bendrath & Mueller, 2011; Mueller & Asghari, 2012; Enquete-Kommission, 2012).

DPI ist überwiegend negativ dargestellt worden, weil es Data Mining, Überwachung und Zensur erlaubt. Obwohl diese Technologie bereits seit vielen Jahren für das Netzwerkmanagement eingesetzt wird, fürchten Befürworter der Netzneutralität, dass sie ökonomischen Wettbewerb behindert und die Offenheit des Internets einschränkt. Solche Fälle gab es auch bereits, beispielsweise das US-amerikanische Kabelnetzunternehmen Comcast, das Datenübertragungen von Nutzern blockierte, die peer-to-peer-Netzwerke nutzten (Bendrath & Mueller, 2011). Deshalb fordern sie, dass stets transparent gemacht wird, für welche Zwecke DPI genutzt wird (Ufer, 2010). Andere machten wiederum darauf aufmerksam, dass der Einsatz solcher Filtertechniken im Kontext spezifischer Kulturen zu verstehen ist. Wenn bestimmte Inhalte gesperrt werden, dann hänge das auch mit den jeweiligen lokalen Werten zusammen, wonach diese Inhalte als schädlich für die Gesellschaft oder bestimmte Teile der Gesellschaft angesehen werden (z.B. Volksverhetzung; Goldsmith & Wu, 2006; Palfrey & Rogoyski, 2006). Gleichwohl haben vor allem Befürworter der Netzneutralität den Einschränkungen für die Kommunikationsfreiheit Gehör verschaffen können. Vor allem wenn politisch-administrative Akteure die Anwendung von DPI und anderen Technologien veranlassten, führe das zu Verzerrungen von Inhalten, Blockierungen sowie zur Zensur von Information, Unterhaltung und Meinungsäußerungen (Elkin-Koren, 2006; Barratt & Shade, 2007; Mueller, 2007; Blevins & Barrow, 2009). Der Impuls, in den Internetverkehr einzugreifen, stamme häufig vom Staat. Hier lassen sich zwei Motivationen unterscheiden: Erstens dienen solche Technologien als Ermittlungswerkzeug und Internet Service Provider fungieren dann als „Hilfspolizisten“, um Gesetze durchzusetzen (Palfrey & Rogoyski, 2006; Meckel et al., 2013). Zweitens geht es um Sicherheit, etwa den Kampf gegen Terrorismus, Kinderpornographie und sogenannte Online-Piraterie – mit all den Kontroversen, die diese Zwecke provozieren sowohl hinsichtlich der Schaffung von Überwachungsinfrastrukturen als auch allgemein geteilter Werte wie Jugendschutz (Marsden, 2010; Libertus & Wiesner, 2011).

3.3 *Interaktionsdimension: Geschlossene Systeme*

Die Interaktionsdimension von Öffentlichkeit fragt, inwieweit Eingriffe in die Internetarchitektur den selbst bestimmten Umgang mit Anwendungen und Geräten und damit Dialog- und Vernetzungsmöglichkeiten in Web-Öffentlich-

keiten ermöglichen oder behindern. Das soll am Beispiel geschlossener Systeme oder „Walled Gardens“ (etwa das geschlossene System von Apple) diskutiert werden. Darunter versteht man Plattformen, auf denen Betreiber Dienste ohne Zugang zum offenen Internet anbieten, stattdessen Anwendungen kontrollieren und nicht genehmigte Inhalte unterbinden. Solche Anbieter nutzen die Daten ihrer Nutzer, um diese mit exklusiven und zusätzlichen Diensten zu versorgen, allerdings ausschließlich auf ihren Seiten. Dadurch tragen sie zur Bildung von „Informationssilos“ bei und erlauben es Nutzern nicht, Daten einfach zu exportieren oder zurückzuerlangen (Marsden, 2010). Das Ziel von solchen Anbietern ist es, Nutzer auf spezifische gewinnorientierte Angebote hinzulotsen, zu geschlossenen ökonomischen Systemen, die nicht nur die Software kontrollieren, die auf den Endgeräten installiert werden kann, sondern auch den Inhalt (Zittrain, 2008). Diese Entwicklung hat Folgen für Online-Interaktionen und illustriert, wie das mit dem Internet einhergehende Potential für Kommunikation und Deliberation durch Restriktionen von Software und Inhalt eingeschränkt werden kann (Marsden, 2010). Wenn das Prinzip der Netzneutralität einschließt, dass Endkunden Internetdienste und Geräte diskriminierungsfrei benutzen können, dann gehört das Phänomen der „Walled Gardens“ zur Debatte um Netzneutralität und Öffentlichkeit (Enquete-Kommission, 2012).

Geschlossene Systeme illustrieren, dass die Interaktionsdimension die Struktur- und Darstellungsdimension von Öffentlichkeit überbrückt. Zwischen inhaltlicher Vielfalt und der Zahl der Akteure, die die redaktionelle Kontrolle über Inhalte haben, gibt es einen Zusammenhang (Herman, 2006). Apple beispielsweise kann durch die Überprüfung extern produzierter Anwendungen nach hauseigenen Richtlinien potentiell geschäftsschädigende politische oder kulturelle Ansichten in seinem Angebot verhindern (Blevins & Barrow, 2009). Befürworten von Netzneutralität zufolge macht die Isolierung von Inhalten auf geschlossenen Plattformen Kommunikationsräume undurchlässig und begrenzt Interaktion und Vernetzung. Durch den kumulativen Effekt der „Walled Gardens“ werde das noch verstärkt. Wenn ein Dienst eine kritische Masse von Nutzern erreiche, würde das System selbstverstärkend. Das Unternehmen sei dann in der Lage sich in Richtung eines Quasimonopols zu entwickeln. Andere Autoren argumentieren mit der Sicherheit und der Bequemlichkeit, die solche geschlossenen Online-Umgebungen bieten. Wenn Auffindbarkeit und Filterung die zentralen Herausforderungen in Online-Öffentlichkeiten seien, dann böten solche Systeme Überschaubarkeit und Relevanz. Anwendun-

gen sind in den entsprechenden Stores leicht auffindbar (Marsden, 2010). Welche Folgen es für die Öffentlichkeit hat, wenn privat kontrollierte Informations- und Unterhaltungsumgebungen geschaffen werden, ist letztlich ebenso eine nur empirisch zu klärende Frage wie die, ob das aus Sicht der Nutzer ein Problem darstellt und wie Nutzer mit diesen Umgebungen umgehen.

4 Kommunikationswissenschaftliche Forschung und Netzneutralität

Ein öffentlichkeitstheoretischer Rahmen bietet nicht nur einen Referenzpunkt für die Strukturierung der Netzneutralitätsliteratur, sondern macht auch auf Forschungsfelder der Kommunikationswissenschaft aufmerksam, die die Debatte ergänzen. Dazu gehören Kommunikationspolitik und digitale Inklusion, auf die abschließend näher eingegangen werden soll. Einige Themen, die heute unter dem Begriff der Netzneutralität gebündelt werden, wie etwa die Wirkung von „Netzwerk-Bottlenecks“ auf Meinungsfreiheit und Vielfalt und das Verhältnis von Nutzerkontrolle und Eigentümervielfalt, waren schon Gegenstand kommunikationswissenschaftlicher Forschung, bevor dieser Begriff geprägt wurde (Wu, 2003).⁴ Das Neutralitätsgebot in der Verbreitung öffentlicher Kommunikation ist kein neues Thema der Kommunikationspolitik, sondern aus der Plattformregulierung und dem Pressevertrieb in Deutschland bekannt. Gebietsmonopole im Pressegrasso-System werden geduldet, weil die „Pressegrossisten sich im Gegenzug verpflichtet haben, die Titel aller Verlage zu nichtdiskriminierenden Bedingungen zu gewährleisten“ (Beck, 2012, S. 128). Studien zur Rundfunkregulierung haben sich unter den Stichworten Plattform- bzw. Bottleneck-Regulierung mit den Bedingungen beschäftigt, unter denen Rundfunksender Zugang zu Distribu-

4 Medienorganisationen sind zur Verbreitung ihrer Angebote auf Kommunikationsinfrastrukturen angewiesen. Der Begriff „Flaschenhals“ („Bottleneck“) wird aktuell im Zusammenhang mit der Verbreitung digitalen Rundfunks diskutiert. Die entsprechenden Distributionskanäle werden in der Regel von wenigen Unternehmen betrieben, die ihre Marktmacht benutzen können, um den Zugang zu ihrem Netz sowie zu weiteren Verbreitungstechnologien wie dem *Conditional Access System*, *Application Programming Interface* (API) oder zum elektronischen Programmführer zu beschränken. Sie haben die Möglichkeit, zu Gatekeepern zu werden (Schweizer, 2013).

tionskanälen wie Kabel und Satellit erhalten und Begründungen und Instrumente für faire und nicht-diskriminierende Verbreitung von Programmen entwickelt (van Eijk, 2013; Schweizer, 2013).

Die Digitalisierung hat neue Impulse geliefert, um zu untersuchen, wie Plattformbetreiber über Standards, Verschlüsselungstechniken und Auswahloberflächen den Rundfunkmarkt kontrollieren und ob damit ein Missbrauch ihrer Marktmacht verbunden ist (Michalis, 2007; Gibbons & Humphreys, 2012). Die Folgen ökonomischer Schlüsselpositionen bleiben auch bei den jüngeren Diskussionen um den Verbreitungsweg Internet und den Begriff des Plattformbetreibers relevant – und damit schließt sich der Kreis zur Netzneutralität. Der Begriff des Plattformbetreibers ist aufgrund verschiedener Entwicklungen schwammig geworden, weil Kabelnetz- und DSL-Netzbetreiber selbst zu Anbietern nicht-linearer On-Demand-Dienste und von Programmbouquets werden, Verbreitungs- und Rundfunksektor also verschmelzen (Beck, 2012) und weil Portale und Aggregatoren im World Wide Web heute auch den Zugang zu Rundfunkangeboten gestalten. Auffindbarkeit wird deshalb als neues Paradigma der Regulierung diskutiert (Ricke, 2011; Fuchs, 2013).

Die Netzneutralitätsdiskussion kann mithilfe der Inklusions- und Nutzungsforschung erweitert werden, wenn sie das in diesem Forschungsfeld verbreitete weite Verständnis von Zugang zu digitalen Kommunikationsangeboten berücksichtigen würde. Unter „Zugang“ würde dann nicht nur der Zugang zu technischen Infrastrukturen verstanden, sondern – vielschichtiger – zu sich überlappenden technischen, ökonomischen und sozialen Infrastrukturen (Shade, 2010, S. 137). Zugang zu ökonomischen und sozialen Infrastrukturen meint dabei, Online-Angebote zu Arbeitsplätzen, Bildung, Gesundheit, Unterhaltung nutzen und auch selbst produzieren zu können. Aus der Perspektive vor allem der internationalen digitalen Inklusionsforschung ist die Nutzung einer Kommunikationsinfrastruktur, in der Datenpakete nicht diskriminiert werden, nur ein Teil des Zugangsproblems. Teile der Weltbevölkerung haben keinen Zugang aus sozioökonomischen, kulturellen oder geographischen Gründen zum Internet. In der Konsequenz heißt dies, dass die Netzneutralitätsdebatte mit ihrem eng gefassten Verständnis von Zugang auf diejenigen beschränkt ist, die bereits online sind; das heißt, auf diejenigen, die höhere Einkommen und ein höheres Bildungsniveau haben und in den dicht besiedelten Gebieten der nördlichen Hemisphäre leben (Ball-Rokeach & Jung, 2008; Shade, 2010; Tsatsou, 2011).

5 Fazit

Dieser Beitrag hat eine öffentlichkeitstheoretische Perspektive auf Netzneutralität entwickelt, um die Relevanz dieser Debatte für die Kommunikationswissenschaft aufzuzeigen. Mit Hilfe von drei Öffentlichkeitsdimensionen wurden relevante Themenkomplexe definiert, wobei das Ziel darin bestand, Problematisierungen zu entwickeln und zugleich den polarisierten Forschungsstand mit Befürwortern und Gegnern von Netzneutralität zu skizzieren. Ausgangspunkt war die Annahme, dass Eingriffe in die Architektur des Internets dazu dienen können, Anbieter, Inhalte und Nutzerverhalten zu ermöglichen, aber auch zu beschränken. Die Strukturdimension erlaubt es, die technischen und ökonomischen Zugangsprobleme zu diskutieren, die bei einer Abweichung von Netzneutralität für Inhalteanbieter in Online-Öffentlichkeiten entstehen können. Die Dimension der Darstellung erfasst zweitens, inwieweit die Vielfalt von Inhalten mit Netzneutralität zusammenhängt. Und die Interaktionsdimension fragt, ob Netzneutralität eine Voraussetzung für einen selbstbestimmten Umgang mit Anwendungen und Geräten und damit Dialog- und Vernetzungsmöglichkeiten in Web-Öffentlichkeiten ist. Diese Fragen sind letztlich durch Forschung zu klären. Die Dimensionen können dabei als Heuristik dienen. Außerdem machen sie kommunikationswissenschaftliche Forschung anschlussfähig, etwa zur digitalen Inklusion und Plattformregulierung, auch wenn diese Forschungsfelder bislang nicht explizit den Begriff der Netzneutralität verwendet haben.

Dr. Maria Löblich ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung der Ludwig-Maximilians-Universität München

Dr. Francesca Musiani ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Center for the Sociology of Innovation an der MINES ParisTech

Quellenverzeichnis

Ball-Rokeach, S. J., & Jung, J.-Y. (2008). Digital Divide. In W. Donsbach (Hrsg.), *International Encyclopedia of Communication Online*. Abgerufen von <http://www.communicationencyclopedia.com>

- Barratt, N., & Shade, L. R. (2007). Net Neutrality: Telecom Policy and the Public Interest. *Canadian Journal of Communication*, 32(2), 295-305.
- Beck, K. (2012). *Das Mediensystem in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bendrath, R., & Mueller, M. (2011). The End of the Net as We Know it? Deep Packet Inspection and Internet Governance. *New Media & Society*, 13(7), 1142-1160. doi: 10.1177/1461444811398031
- Blevins, J., & Barrow, S. (2009). The Political Economy of Free Speech and Network Neutrality: A Critical Analysis. *Journal of Media Law & Ethics*, 1(1-2), 27-48.
- Clark, D. (2007). Network Neutrality: Words of Power and 800-Pound Gorillas. *International Journal of Communication*, 1, 701-708.
- Dahlgren, P. (1995). *Television and the Public Sphere*. London: Sage.
- Dahlgren, P. (2005). The Internet, Public Spheres, and Political. Communication: Dispersion and Deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147-162. doi: 10.1080/10584600590933160
- Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft (2012). Vierter Zwischenbericht Netzneutralität. Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode, Drucksache 17/8536, 2.2.2012.
- Elkin-Koren, N. (2006). Making Technology Visible: Liability of Internet Service Providers for Peer-to-Peer Traffic. *New York University Journal of Legislation & Public Policy*, 9(1), 15-76.
- Fuchs, T. (2013). Raus aus dem Korsett. Auffindbarkeit als neues Paradigma der Medienregulierung. In L. Hachmeister & D. Anschlag (Hrsg.), *Rundfunkpolitik und Netzpolitik. Strukturwandel der Medienpolitik in Deutschland* (S. 130-139). Köln: Herbert von Halem.
- Gibbons, T., & Humphreys, P. (2012). *Audiovisual Regulation under Pressure: Comparative Cases from North America and Europe*. London, New York: Taylor & Francis.
- Goldsmith, J., & Wu, T. (2006). *Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World*. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1981). *Die Theorie kommunikativen Handelns*. Zwei Bände. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hahn, R., & Litan, R. E. (2007). The Myth of Network Neutrality and What We Should Do About It. *International Journal of Communication*, 1, 595-606.
- Herman, B. D. (2006): Opening Bottlenecks: On Behalf of Mandated Network Neutrality. *Federal Communications Law Journal*, 59(1), 107-159.

- Holznagel, B. (2010). Netzneutralität als Aufgabe der Vielfaltssicherung. *Kommunikation und Recht*, 13(2), 95-100.
- Krämer, J., Wiewiorra, L., & Weinhardt, C. (2013). Net Neutrality: A Progress Report. *Telecommunications Policy*, 37(9), 794-813.
doi: 10.1016/j.telpol.2012.08.005
- Levy, S. (2012, November). Power House. Deep Inside a Google Data Center. *Wired*, 174-181.
- Libertus, M. (2013). Netzneutralität und offenes Internet im Lichte neuerer Entwicklungen. *Media Perspektiven*, (10), 462-470.
- Libertus, M., & Wiesner, J. (2011). Netzneutralität, offenes Internet und kommunikative Grundversorgung. *Media Perspektiven*, (2), 80-90.
- Löblich, M., & Musiani, F. (2014). Net Neutrality and Communication Research: The Implications of Internet Infrastructure for the Public Sphere. In E. L. Cohen (Hrsg.), *Communication Yearbook*, 38, 339-367.
- Marsden, C. (2010). *Net Neutrality: Towards a Co-Regulatory Solution*. London: Bloomsbury Academy.
- Meckel, M., Fieseler, C., & Gerlach, J. (2013). Der Diskurs zur Netzneutralität. Universität St. Gallen. Hamburg: Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet. Abgerufen von <https://www.divsi.de/publikationen/schriften/der-diskurs-zur-netzneutralitaet/>
- Michalis, M. (2007). *Governing European Communications: From Unification to Coordination*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Mueller, M. (2007, November 5). Net Neutrality as Global Principle for Internet Governance. Abgerufen von <http://internetgovernance.org/pdf/NetNeutralityGlobalPrinciple.pdf>
- Mueller, M., & Asghari, H. (2012). Deep Packet Inspection and Bandwidth Management: Battles Over Bittorrent in Canada and the United States. *Telecommunications Policy*, 36(6), 462-475. doi: 10.1016/j.telpol.2012.04.003
- Palfrey, J., & Rogoyski, R. (2006). The Move to the Middle: The Enduring Threat of „Harmful“ Speech to Network Neutrality. *Washington University Journal of Law and Policy*, 21, 31-65.
- Peha, J., Lehr, W., & Wilkie, S. (2007). Introduction: The State of the Debate on Network Neutrality. *International Journal of Communication*, 1, 709-716.

- Pellegrini, T., & Krone, J. (2012): Netzneutralität und Netzbewirtschaftung – Multimedia in Telekommunikationsnetzwerken. In J. Krone & T. Pellegrini (Hrsg.), *Netzneutralität und Netzbewirtschaftung. Multimedia in Telekommunikationsnetzwerken* (S. 11-14). Baden-Baden: Nomos.
- Powell, A., & Cooper, A. (2011). Net neutrality discourses: Comparing advocacy and regulatory arguments in the US and the UK. *The Information Society*, 27(5), 311-325. doi: 10.1080/01972243.2011.607034
- Ricke, T. (2011). Die rundfunkrechtliche Plattformregulierung auf dem Prüfstand. *Multimedia und Recht*, 10, 642-648.
- Schweizer, C. (2013). How to Regulate new Bottlenecks of Digital Television Distribution? In M. Löblich & S. Pfaff-Rüdiger (Hrsg.), *Communication and Media Policy in the Era of the Internet* (S. 107-118). Baden-Baden: Nomos.
- Shade, L. R. (2010). Access. In M. Raboy & J. Shtern (Hrsg.), *Media Divides: Communication Rights and the Right to Communicate in Canada* (S. 120-144). Vancouver, British Columbia, Canada: UBC Press.
- Tsatsou, P. (2011). Digital divides revisited: What is new about divides and their research? *Media, Culture & Society*, 33(2), 317-331. doi: 10.1177/0163443710393865
- Ufer, F. (2010). Der Kampf um die Netzneutralität oder die Frage, warum ein Netz neutral sein muss. *Kommunikation und Recht*, 13(6), 383-389.
- van Eijk, N. (2013). Net Neutrality and Audiovisual Services. In M. E. Price, S. G. Verhulst, & L. Morgan (Hrsg.), *Routledge Handbook of Media Law* (S. 523-538). New York, Abingdon: Routledge.
- Vogelsang, I. (2010). Die Debatte um Netzneutralität und Quality of Service. In D. Klumpp, H. Kubicek, A. Roßnagel, & W. Schulz (Hrsg.), *Netzwelt – Wege – Werte – Wandel* (S. 5-14). Berlin: Springer. doi: 10.1007/978-3-642-05054-1_1
- Wu, T. (2003). Network Neutrality, Broadband Discrimination. *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, 2(1), 141-179. doi: 10.1007/BF02109855
- Wu, T., & Yoo, C. S. (2007). Keeping the Internet Neutral? Tim Wu and Christopher Yoo Debate. *Federal Communications Law Journal*, 59(3), 575-592.
- Yoo, C. S. (2013). Network Neutrality and the Need for a technological Turn in Internet Scholarship. In M. E. Price, S. G. Verhulst, & L. Morgan (Hrsg.), *Routledge Handbook of Media Law* (S. 539-555). New York, Abingdon: Routledge.
- Zittrain, J. (2008). *The Future of the Internet – And How to Stop It*. New Haven & London: Yale University Press.

Reihenherausgeber/innen

Prof. Dr. Martin Emmer ist Professor für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft mit dem Schwerpunkt Mediennutzung an der Freien Universität Berlin. Er hat in München und Berlin studiert und an der Technischen Universität Ilmenau 2004 mit einer Arbeit zur politischen Mobilisierung durch das Internet promoviert. Seine Forschungsschwerpunkte sind Mediennutzung, computervermittelte Kommunikation, politische Kommunikation und empirische Methoden.

Dr. Christina Schumann ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet „Empirische Medienforschung und politische Kommunikation“ am Institut für Medien und Kommunikationswissenschaft der Technischen Universität Ilmenau. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Computervermittelten Kommunikation und der Rezeptions- und Wirkungsforschung. Insbesondere befasst sie sich mit Qualitätsforschung zu Computerspielen und Themenverdrossenheit als Vermeidungsphänomen der Nachrichtenrezeption. Seit November 2012 ist sie Sprecherin der Fachgruppe „Computervermittelte Kommunikation“ der Deutschen Gesellschaft für Publizistik und Kommunikationswissenschaft.

Dr. Monika Taddicken vertritt aktuell die Professur für Kommunikations- und Medienwissenschaften an der TU Braunschweig. Sie hat an der Georg-August-Universität Göttingen studiert und an der Universität Hohenheim zum Thema Methodeneffekte bei Web-Befragungen promoviert. Sie leitet an der Universität Hamburg ein DFG-Projekt zur Online-Klimakommunikation. Ihre Forschungsgebiete sind Onlinekommunikation, Medienwirkungen und Mediennutzung, Methoden und Wissenschaftskommunikation. Seit November 2012 ist sie stellvertretende Sprecherin der Fachgruppe „Computervermittelte Kommunikation“ der Deutschen Gesellschaft für Publizistik und Kommunikationswissenschaft.

PD Dr. Martin Welker vertritt derzeit die Professur für Kommunikations- und Medienwissenschaften an der TU Braunschweig. Er hat an der Universität Mannheim Politikwissenschaft, Anglistik, Philosophie und Volkswirtschaftslehre studiert und dort im Jahr 2001 promoviert. Nach der Arbeit als Projektleiter in Stuttgart

war er FH-Professor für Journalistik in München, anschließend Vertretungsprofessor für Journalistik an der Universität Leipzig. Dort im Jahre 2011 Habilitation. Welker ist Herausgeber der „Neuen Schriften für Online-Forschung“ im Kölner Herbert von Halem Verlag.

Prof. Dr. Jens Wolling ist Professor für Empirische Medienforschung und politische Kommunikation an der Technischen Universität Ilmenau. Er hat an der Freien Universität Berlin studiert und an der Technischen Universität Dresden zum Thema „Politikverdrossenheit durch Massenmedien?“ promoviert. Von 2003 bis 2006 war er Professor für Onlineforschung an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Seine Forschungsgebiete sind Medienwirkungen und Mediennutzung, politische Kommunikation, Onlinekommunikation sowie Energie- und Umweltkommunikation.

